DIE AMPEL-KOALITION

Wie wird aus unterschiedlichen Zielen ein gemeinsames Regierungsprogramm?

Pola Lehmann | Theres Matthieß | Sven Regel | Bernhard Weßels

[transcript] X TEXTE

Pola Lehmann, Theres Matthieß, Sven Regel, Bernhard Weßels
Die Ampelkoalition

X-Texte zu Kultur und Gesellschaft

Die freie Verfügbarkeit der E-Book-Ausgabe dieser Publikation wurde ermöglicht durch POLLUX – Informationsdienst Politikwissenschaft



und die Open Library Community Politik 2022 – einem Netzwerk wissenschaftlicher Bibliotheken zur Förderung von Open Access in den Sozial- und Geisteswissenschaften:

Vollsponsoren: Freie Universität Berlin – Universitätsbibliothek | Staatsbibliothek zu Berlin | Universitätsbibliothek der Humboldt-Universität zu Berlin | Universitätsbibliothek Bielefeld | Universitätsbibliothek der Ruhr-Universität Bochum | Universitäts- und Landesbibliothek Bonn | Staats- und Universitätsbibliothek Bremen | Universitäts- und Landesbibliothek Darmstadt | Sächsische Landesbibliothek Staats- und Universitätsbibliothek Dresden (SLUB) | Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf | Universitätsbibliothek Frankfurt am Main | Justus-Liebig-Universität Gießen | Niedersächsische Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen | Universitätsbibliothek der FernUniversität in Hagen | Staats- und Universitätsbibliothek Carl von Ossietzky, Hamburg | Gottfried Wilhelm Leibniz Bibliothek - Niedersächsische Landesbibliothek | Technische Informationsbibliothek (TIB Hannover) | Universitätsbibliothek Kassel | Universitätsbibliothek Kiel (CAU) | Universitätsbibliothek Koblenz · Landau | Universitäts- und Stadtbibliothek Köln | Universitätsbibliothek Leipzig | Universitätsbibliothek Marburg | Universitätsbibliothek der Ludwig-Maximilians-Universität München | Max Planck Digital Library (MPDL) | Universität der Bundeswehr München | Universitäts- und Landesbibliothek Münster | Universitätsbibliothek Erlangen-Nürnberg |Bibliotheks- und Informationssystem der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg | Universitätsbibliothek Osnabrück | Universitätsbibliothek Passau | Universitätsbibliothek Vechta | Universitätsbibliothek Wuppertal | Vorarlberger Landesbibliothek | Universität Wien Bibliotheks- und Archivwesen | Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern | Universitätsbibliothek St. Gallen | Zentralbibliothek Zürich

Sponsoring Light: Bundesministerium der Verteidigung | ifa (Institut für Auslandsbeziehungen), Bibliothek | Landesbibliothek Oldenburg | Ostbayerische Technische Hochschule Regensburg, Hochschulbibliothek | ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Hochschulbibliothek

Mikrosponsoring: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) - Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit | Leibniz-Institut für Europäische Geschichte

Pola Lehmann (Dr.), geb. 1984, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Demokratie und Demokratisierung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und leitet dort das Manifesto-Projekt. Sie forscht zu politischer Repräsentation, Demokratie, Parteien und automatisierter Textanalyse.

Theres Matthieß (JProf. Dr.), geb. 1988, ist Juniorprofessorin für empirische Demokratieforschung an der Universität Trier. Sie forscht und lehrt zu Parteienwettbewerb, Wahlverhalten, politischer Repräsentation, Legitimität und sozialer Ungleichheit.

Sven Regel, geb. 1982, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Demokratie und Demokratisierung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Er arbeitet im Manifesto-Projekt und beschäftigt sich mit Parteien, Abgeordnetenverhalten, politischer Geographie und automatisierter Textanalyse.

Bernhard Weßels (Prof. Dr.), geb. 1955, ist kommissarischer Direktor der Abteilung Demokratie und Demokratisierung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und lehrt Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Pola Lehmann, Theres Matthieß, Sven Regel, Bernhard Weßels

Die Ampelkoalition

Wie wird aus unterschiedlichen Zielen
ein gemeinsames Regierungsprogramm?

[transcript]

Für die finanzielle Unterstützung der Publikation der Druckversion dieses Bandes danken die Autor:innen dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.



Erschienen 2022 im transcript Verlag, Bielefeld

Umschlaggestaltung: Maria Arndt, Bielefeld
Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar
Print-ISBN 978-3-8376-6332-7
PDF-ISBN 978-3-8394-6332-1
EPUB-ISBN 978-3-7328-6332-7
https://doi.org/10.14361/9783839463321
Buchreihen-ISSN: 2364-6616
Buchreihen-eISSN: 2747-3775

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.
Besuchen Sie uns im Internet: *https://www.transcript-verlag.de*
Unsere aktuelle Vorschau finden Sie unter *www.transcript-verlag.de/vorschau-download*

Inhalt

Tabellenverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

1. Einleitung
Eine Analyse der Delegationskette von der Wahl zur Koalition

»Die Ampel-Parteien müssen ihre Versprechen brechen« (Sauga 11.10.2021) – so titelte der Spiegel, als die Sondierungsgespräche zwischen der SPD, den Grünen und der FDP in Gang kamen. Der Titel macht einesteils die besondere Herausforderung deutlich, vor der das ungewöhnliche Bündnis stand: Es mussten gemeinsame Positionen zwischen diesen unterschiedlichen Partnern gefunden werden. Andernteils verbirgt sich dahinter aber auch eine generelle Skepsis, ob Parteien ihre Wahlversprechen halten, wenn sie in die Regierung eintreten. Beiden Aspekten widmet sich dieses Buch: Welche Bedeutung haben Politikversprechen ganz allgemein und wie hat sich die Situation während der Bundestagswahl und der Regierungsbildung im Jahre 2021 dargestellt?

Die Ampelkoalition ist ein Novum in der Bundesrepublik: ein ungewöhnliches Dreierbündnis und keine Wunschkoalition. Sie ist das erste Dreierbündnis auf der Bundesebene seit den 1950er Jahren und löst eine 16-jährige Phase der »Merkelregierungen« ab: von 2005 bis 2021 war die Christdemokratin Angela Merkel Bundeskanzlerin. In dieser Zeit hat sie vier Regierungen angeführt, davon drei Große Koalitionen mit der SPD, bevor sie sich entschied, im Jahr 2021 nicht erneut anzutreten. Bei dieser besagten Bundestagswahl erlitt die Union einen schweren Verlust. Sie verlor im Vergleich zu 2017 neun Prozentpunkte und war damit nicht mehr stärkste Kraft. Dieses Privileg kam der SPD mit mehr als 25 Prozent der Stimmen und einem Zugewinn von über fünf Prozentpunkten zu. Die meisten Zugewinne erzielten jedoch die Grünen. Sie kletterten von neun auf fast 15 Prozent. Dennoch reichte es am Ende für keine Wunschkoalition: eine rot-grüne Koalition war

weit von einer Mehrheit entfernt und auch für Rot-Grün-Rot reichte es nicht. Hier wurden die Folgen der Fragmentierung des Parteiensystems sichtbar. Spätestens mit dem Einzug der AfD 2017 wurde die Mehrheitsbildung im Parlament zu einer Herausforderung und Wunschkoalitionen im »linken« oder »rechten« Lager zu einer Utopie. Die letzten beiden Koalitionsbildungen endeten so in einer Großen Koalition. Besonders nach der Bundestagswahl 2017 wurde dies als Niederlage empfunden; die SPD sträubte sich lange gegen eine Koalition mit der Union, aber nach den gescheiterten Jamaika-Verhandlungen gab es kaum eine Alternative. 2021 stand die Große Koalition, die rein rechnerisch als einziges Zweierbündnis möglich gewesen wäre, nicht zur Debatte. Stattdessen wurden Dreierbündnisse diskutiert: neben der Ampel wäre die Bildung einer Jamaika-Koalition aus CDU/CSU, Grünen und FDP möglich gewesen. In bilateralen Gesprächen wurden die Optionen zunächst sondiert: besonders zwischen Grünen und FDP gab es Redebedarf. Ende November 2021 einigten sich schließlich die Ampelkoalitionäre auf die Bildung einer gemeinsamen Regierung, einer selbsternannten »Fortschrittskoalition«.

Aber wie war die Ausgangslage und wie hatten sich die sechs Bundestagsparteien thematisch vor der Wahl aufgestellt?[1] Welche Positionen haben sie im Bundestagswahlkampf 2021 vertreten? Wie groß war die programmatische Nähe, wie groß waren die Differenzen zwischen den Parteien? Und wie kam es zur Bildung einer Koalition aus SPD, Grünen und FDP? Worauf haben sich die Koalitionäre geeinigt und wer konnte sich bei welchen Punkten (nicht) durchsetzen? Im Kern geht es also um die Frage, ob und wie weit die Delegationskette vom Wahlergebnis bis zum Regierungsprogramm und Regierungshandeln funktioniert. Mit ihrem Wahlverhalten haben die Wähler:innen eine Auswahl aus den Angeboten der Wahlprogramme getroffen (Thomassen/Schmitt 1997: 168). Die Parteien erhalten damit ein politisches Mandat, und wenn sie zur Mehrheit gehören, ein Regierungsmandat (Manin et al. 1999: 30–33). Was in den Wahlprogrammen der Koalitionsparteien – in Deutschland sind es bisher immer Koalitionsregierungen gewesen – versprochen wurde, sollte im Sinne der Delegationskette in

1 Die CDU und CSU werden in diesem Buch als eine Partei betrachtet. Für die Bundestagswahlen veröffentlichen die Unionsparteien ein gemeinsames Wahlprogramm, das auch Grundlage unserer Untersuchung ist.

einen Koalitionsvertrag, also ein Regierungsprogramm gegossen werden. Und schließlich sollte erwartbar sein, dass das im Regierungsprogramm Versprochene auch in die Tat umgesetzt wird. Um zu beurteilen, wie gut dieser demokratische Prozess gelingt und wie funktionsfähig die Delegationskette ist, sind Antworten auf die genannten Fragen zu geben.

Das Buch beantwortet diese Fragen zunächst anhand einer generellen Betrachtung der von den Parteien und der Koalition vertretenen Positionen und deren Schwerpunktthemen. Der Hauptfokus liegt aber auf der detaillierten Analyse von vier zentralen Politikzielen: Verkehrswende, Bildungsgerechtigkeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Digitalisierung im Gesundheitswesen. Die Analyse erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren, das den Prozess des Wahlkampfs bis zur Regierungsbildung chronologisch widerspiegelt: beginnend mit den Wahlprogrammen der im Bundestag vertretenen Parteien, über das Sondierungspapier bis schließlich zum Koalitionsvertrag. In allen Dokumenten werden die enthaltenen Positionen und Versprechen zu den vier Politikzielen identifiziert. Politikversprechen sind definiert als Maßnahmen oder Ziele, zu deren Umsetzung oder Erreichung sich Parteien oder Regierungen verpflichten (Thomson et al. 2017).

Die Auswahl der vier Politikziele steht exemplarisch für relevante Politikbereiche, die für die »Zukunftskoalition« von besonderer Bedeutung sind und einesteils neue Herausforderungen des 21. Jahrhunderts ansprechen, anderenteils auch weiter zurückreichende Konflikte des gesellschaftlichen Zusammenlebens berühren. Die Politikziele umfassen gesellschafts-, aber auch wirtschaftspolitische Aspekte. Im Kern geht es bei der Familien- und Bildungspolitik um die Umverteilung staatlicher Ressourcen zur Gestaltung einer sozialen Gesellschaft. Bei der derzeitigen Verkehrspolitik mit dem Schwerpunkt auf der Verkehrswende und der Digitalisierungspolitik geht es um zentrale Modernisierungsimpulse mit unterschiedlichen Zielrichtungen: ökologische Nachhaltigkeit einerseits und infrastrukturelle Modernisierung andererseits.

Die *Verkehrswende* als Politikziel gehört in das größere Politikfeld Verkehr, das seiner Natur nach ein Querschnittsthema ist. Es berührt mehrere Dimensionen, die miteinander integriert werden müssen. Es bedarf der technischen, sozialen, politischen und ökologischen Integration (Schwedes 2019: 205), weil Verkehr als Infrastruktur für Versorgung, Konsum, Produktion und Mobilität von zentraler Bedeutung ist.

Das Politikziel Verkehrswende innerhalb der Verkehrspolitik hat eine überragende Bedeutung, da der Verkehr nach der Energieversorgung mit einem Anteil von 20 Prozent zweitgrößter Produzent aller CO_2-Emissionen und der einzige Sektor ist, in dem die CO_2-Emissionen weiter ansteigen (Schwedes 2019: 194). Demzufolge hat das Politikziel im Zuge der Klimadebatten an besonderer Bedeutung und Relevanz gewonnen. Aber auch jenseits des drängenden Problems der klimaschädlichen Emissionen ergibt sich Handlungsbedarf durch die zunehmende Versieglung der Landschaft für den Straßenbau, gesundheitliche Schäden durch Abgase oder eine wachsende Zahl an Staus. Die Verkehrswende beschäftigt sich mit all diesen Dimensionen der Verkehrspolitik. So geht es zum Beispiel um technologische Innovationen für Fahrzeugantriebe und die Förderung des Umstiegs auf ökologischere Verkehrsmittel. Ministeriell ist das Politikziel hauptsächlich im Bundesministerium für Digitales und Verkehr angesiedelt. Aufgrund der starken ökologischen Dimension des Themas und seiner großen ökonomischen Relevanz im »Land der Autobauer« ergeben sich allerdings auch starke Überschneidungen zu Zuständigkeiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz.

Bildungsgerechtigkeit ist eines der zentralen, zeitüberdauernden gesellschaftspolitischen Themen, das aber besonders in den letzten Jahrzehnten – spätestens seit der PISA-Studie von 2000 – an Brisanz gewonnen hat. Auch die Corona-Pandemie hat die Defizite in diesem Bereich verstärkt sichtbar gemacht. Bildungsgerechtigkeit ist aus vielen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Perspektiven zentral. Sie hat einen großen Anteil an den Teilhabe- und Lebenschancen der Menschen, ist aber auch aus ökonomischer Sicht eine wichtige Determinante für das individuelle Einkommen und auch für die gesamtwirtschaftliche Produktivität. Bildungsgerechtigkeit lässt sich dem größeren Politikfeld Bildungspolitik zuordnen. Bildung liegt in der Kompetenz der Bundesländer. Das wurde direkt im 1949 aufgesetzten Grundgesetz verankert, um eine Zentralisierung und Manipulation der Bildung, wie es im NS-Regime der Fall war, zu vermeiden. Das ist sicherlich ein Grund dafür, warum das Politikfeld bundesministeriell noch nicht so lange verankert ist, wie etwa die Familienpolitik. Ursprünglich wurde Bildungspolitik dem 1955 gegründeten Bundesministerium für Atomfragen zugeordnet, welches 1962 schließlich in Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung umbenannt wurde. Mit der Grundgesetzänderung von 1969 wurden die Bundeskompetenzen in den Bereichen

Bildungsplanung und Forschungsförderung erweitert und schließlich ein Ministerium mit »Bildung« im Namen gegründet: das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, heutiges Bundesministerium für Bildung und Forschung (Weingart/Taubert 2006).

Familienpolitik ist schon seit 1953 durch ein Bundesministerium gesichert. Es ist ein zentrales Politikfeld, die *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* steht seit langem auf der Agenda und zählt regelmäßig zu den wichtigsten Wahlkampfthemen (APuZ 2017). Familienpolitik insgesamt widmet sich den Rahmenbedingungen für Familien, betreibt also Familienförderung. In der Familienpolitik geht es um soziale Aufgaben und Sozialpolitik; demographische Aspekte und auch seit langer Zeit die Frauenpolitik spielen eine Rolle. Mit dem speziellen Fokus auf der Vereinbarkeit von Familie und Beruf geht es um Geschlechtergerechtigkeit ebenso wie um Lebensgestaltungschancen und arbeitsmarktpolitische Aspekte. Vereinbarkeit von Familie und Beruf berührt damit viele Aspekte, die zum Teil auch in andere Politikbereiche hineinreichen, so wie Kinderbetreuung, Ganztagsschule, Kinderkrankentage und vieles mehr.

Auch das Politikziel *Digitalisierung im Gesundheitswesen* hat, wie die Verkehrswende, einen Schwerpunkt in der Modernisierung der Gesellschaft. Es ist ebenso wie die Verkehrswende ein zentrales Zukunftsthema, das durch die Corona-Pandemie besondere Dringlichkeit erlangt hat. Hinreichend schnelle und umfassende Informationsvermittlung und -verarbeitung, wie sie durch die Digitalisierung von Informationsströmen möglich sind, stehen hier ebenso im Vordergrund wie darüber hinausreichende infrastrukturelle Probleme in der Kranken- und Altenpflege. Es geht bei der Digitalisierung im Gesundheitswesen langfristig nicht nur um bessere Informationsbestände, sondern auch um die Frage, ob bestimmte Bereiche der medizinischen Versorgung und der Pflege durch Digitalisierung an Effektivität, Versorgungssicherheit und Qualität gewinnen können. Ein besonderes Augenmerk gilt dem Datenschutz, da insbesondere Patient:innendaten eine hohe Sensibilität aufweisen, der bei der Digitalisierung Rechnung getragen werden muss. Die Digitalisierung im Gesundheitswesen ist ein Teilbereich der Gesundheitspolitik und maßgeblich beim Bundesministerium für Gesundheit angesiedelt.

Neben der spezifischen Betrachtung der Situation in Deutschland zur Bundestagswahl 2021 ist die Motivation dieses Buches auch, einen allgemeinen Beitrag zur Bedeutung von Politikversprechen zu leisten.

Die Umsetzung politischer Maßnahmen oder die Erreichung von Zielen zu versprechen, ist zentraler Bestandteil repräsentativer Demokratien. Vor der Wahl gegebene Versprechen sind Teil einer Art Tauschgeschäft: Parteien unterbreiten unterschiedliche politische Angebote und die Bürger:innen machen bei der Partei ihr Kreuz, die ihren eigenen Interessen am nächsten kommt (Downs 1957). Sie sprechen damit den Parteien Vertrauen aus und erwarten, dass nach der Wahl getan wird, was vor der Wahl versprochen wurde (Mansbridge 2003). Allerdings gibt es großes Misstrauen und das Narrativ von Politiker:innen und Parteien, die ihre Versprechen brechen, sobald sie an der Macht sind, ist in der Gesellschaft tief verankert (Naurin 2011) und wird von den Medien reproduziert (Müller 2020). Das ist erstaunlich, denn wissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass Parteien deutlich mehr als die Hälfte ihrer Versprechen einhalten (Naurin et al. 2019).

Ein Teil der Erklärung für diese Lücke zwischen tatsächlicher Performanz und Wahrnehmung der Bürger:innen könnte in Ländern wie Deutschland dem Umstand geschuldet sein, dass sich Regierungen aus mehreren Parteien bilden. Ein Verhältniswahlsystem wie in Deutschland ist darauf ausgelegt, die Repräsentation der möglichst Vielen und nicht nur die der Mehrheit herzustellen. Das hat Koalitionsregierungen zur Folge, womit wiederum vorprogrammiert ist, dass nicht alle Wahlversprechen umgesetzt werden können, sondern es an vielen Stellen Kompromisse bedarf (Lijphart 2012; Powell 2000). In Koalitionsregierungen ist die Regel nicht eine 100-prozentige Durchsetzung von Parteizielen, sondern der Kompromiss. Insofern sind Versprechen in Wahlprogrammen als die Maximalforderung anzusehen, die in die Koalitionsverhandlung eingebracht wird. Ein Abweichen von diesen Forderungen ist entsprechend nicht zwangsläufig als Versprechensbruch zu beurteilen.

Vor diesem Hintergrund ist auch nicht erstaunlich, dass die durchschnittliche Erfüllungsrate von Wahlversprechen in Deutschland bei 60 Prozent liegt, hingegen in Ländern wie Großbritannien, wo Einparteienregierungen gebildet werden, bei 90 Prozent (Ferguson 2019; Thomson et al. 2017). In solchen Mehrheitswahlsystemen ist das Wahlprogramm identisch mit dem Regierungsprogramm. In Deutschland dagegen wird das Regierungsprogramm erst nach der Wahl im Koalitionsvertrag festgelegt – die Umsetzungsrate von Koalitionsverträgen liegt mit fast 80 Prozent deutlich über jener der Wahlprogramme (Vehrkamp/Matthieß 2018, 2021). Das entlastet die Parteien aber nicht davon,

möglichst viel von dem, was sie im Wahlprogramm versprochen haben, auch in das Regierungsprogramm einzubringen zu versuchen. Aus dieser Perspektive ist es besonders relevant zu fragen, auf welche Positionen und Vorhaben sich die Ampelkoalition geeinigt hat und durch welche Parteiprogrammatik der Koalitionsvertrag besonders geprägt ist.

Das Buch gliedert sich in 14 Kapitel. Im folgenden Kapitel wird zunächst der methodische Werkzeugkoffer beschrieben, mit dem die in diesem Buch gestellten Fragen angegangen werden. Die inhaltlichen Quellen für die Analyse, Wahlprogramme, Sondierungspapier und Koalitionsvertrag werden vorgestellt. Es wird geklärt, was überhaupt Positionierungen und Versprechen sind und wie sich inhaltliche Nähe und Distanz zwischen Parteien bestimmen lassen. Im zweiten Teil (Kapitel 3 bis 8) liegt der Fokus auf der Zeit vor der Bundestagswahl 2021. Kapitel 3 führt zunächst in den Wahlkampf ein: Wie hat sich die Situation 2021 dargestellt? Wer ist zur Wahl angetreten und welche Themen und Positionen haben die Parteien ganz allgemein vertreten? Die Kapitel 4 bis 7 wenden den Blick auf die vier fallspezifischen Untersuchungen zu Verkehrswende, Bildungsgerechtigkeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Digitalisierung im Gesundheitswesen. Hier wird geklärt, wie wichtig diese spezifischen Politikziele für die Parteien waren, wie die Parteien sich zu ihnen positioniert haben, wie konkret die Wahlversprechen waren und wo sich zwischen den unterschiedlichen Parteien Kooperations- und Konfliktpotentiale abzeichneten. Kapitel 8 fasst die Befunde in einem Zwischenfazit zusammen. Im dritten Teil dieses Buches (Kapitel 9 bis 13) geht es schließlich um die Zeit nach der Wahl. In chronologischer Reihenfolge wird dabei in Kapitel 9 zunächst nach den Koalitionschancen und den Sondierungen gefragt. Wie groß sind die inhaltlichen Überschneidungen zwischen den je drei Partnern einer Ampel aus SPD, Grünen und FDP auf der einen Seite und einer Jamaika-Koalition aus Union, Grünen und FDP auf der anderen Seite? Und was genau ist bereits im Sondierungspapier der Ampelkoalition gelandet? Auch nimmt Kapitel 9 eine generelle Einordnung der Positionen und allgemeinen Themen im Koalitionsvertrag vor. Im Anschluss erfolgt die detaillierte Analyse des Koalitionsvertrags anhand der vier spezifischen Politikziele. Wie häufig tauchen sie im Koalitionsvertrag auf? Wie positioniert sich der Koalitionsvertrag und wie konkret sind die Versprechen? Schließlich wird in diesen Kapiteln auch geklärt, welche Parteiprogrammatik den Koalitionsvertrag besonders prägt. Wie also lässt sich der Koalitionsvertrag auf die Wahlprogramme zurückführen? Gibt

es auch Koalitionsversprechen, die keine Rückführung auf die Wahlprogramme zulassen? Im Schlusskapitel werden die zentralen Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst. Wie stellt sich das Bild nun dar? Funktioniert die Delegationskette von den in den Wahlprogrammen festgehaltenen Versprechen zum Koalitionsvertrag? Dieses Kapitel nimmt abschließend eine Einordnung vor, welche Umsetzungschancen Koalitionsverträge allgemein haben, wie sich die spezifische Ausgangssituation für die Ampelkoalition im Besonderen darstellt und mit welchen Herausforderungen die Ampel voraussichtlich konfrontiert sein wird.

2. Analysestrategie

Es geht in diesem Buch darum, zu analysieren, was Parteien vor der Wahl versprochen haben, welche Koalitionspotentiale sich daraus ergeben, und wie die Pläne und Positionen der Koalitionsparteien Eingang in das Regierungsprogramm gefunden haben. Dazu müssen eine Reihe von Fragen geklärt werden. Welche Positionen haben die Parteien in ihren Wahlprogrammen eingenommen? Welche Themen haben sie angesprochen? Was wurde von den Parteien versprochen? Wie konkret und damit überprüfbar sind die Versprechen? Was bedeuten die Versprechen der Parteien in ihren Wahlprogrammen für Nähe und Entfernung, also Koalitionschancen zwischen den Parteien? Und wie finden diese Versprechen Eingang in den Koalitionsvertrag? Um diese Fragen zu beantworten, braucht es empirisches Material und empirische Methoden, das Material auszuwerten.

2.1 Das empirische Material: Wahlprogramme, Sondierungspapier und Koalitionsvertrag

Zur Beantwortung dieser Fragen werden drei Arten von Dokumenten ausgewertet: die Wahlprogramme, das Sondierungspapier und der Koalitionsvertrag. All dies sind Dokumente, die politische Inhalte zu einem bestimmten Zeitpunkt festschreiben und der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Sie spiegeln die chronologische Abfolge des politischen Prozesses und der Delegationskette wider. Vor der Wahl veröffentlichen Parteien ihre *Wahlprogramme*. In diesen Programmen artikulieren sie, wofür sie stehen. Sie halten ihre Vision für die Zukunft fest und unterbreiten Vorschläge, wie sie die politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen meistern wollen. Wahlprogramme haben zuallererst die Funktion, Wähler:innen zu informieren und zu

überzeugen, bei der entsprechenden Partei ihr Kreuz zu machen (Merz/Regel 2013). Aber Wahlprogramme haben darüber hinaus mindestens noch zwei weitere wichtige Funktionen: sie bündeln verschiedene innerparteiliche Interessen, binden die Parteifunktionäre und gewählten Repräsentant:innen an diese Ziele und dienen als eine Art parteiinternes Kontrollinstrument, um gegebenenfalls bei Abweichungen gegenzusteuern. Darüber hinaus haben Wahlprogramme die Funktion, potentielle Koalitionspartner zu informieren: die Parteien bekommen gegenseitig einen Eindruck davon, wofür die Mitbewerberinnen stehen und wo es ähnliche Interessen und damit Potential zur Zusammenarbeit gibt.

Die beiden anderen Programme entstehen, nachdem die Wahl stattgefunden hat. Das *Sondierungspapier* ist unter den drei Programmarten in der Regel das kürzeste. Es ist das Produkt der Sondierungsverhandlung und klopft bereits erste gemeinsame Programmpunkte einer potentiellen Koalitionsgemeinschaft ab. Es dient als eine Art vorbereitendes Dokument, bevor in die ausführlichen Koalitionsverhandlungen eingetreten wird. In der Sondierung geht es noch nicht darum, ein detailliertes gemeinsames Regierungsprogramm zu entwerfen, sondern zu eruieren, ob eine Zusammenarbeit denkbar und machbar wäre. Hier stecken die Parteien rote Linien ab und erörtern, ob es einen gemeinsamen Nenner und das nötige Vertrauen zueinander gibt, auf deren Basis eine gemeinsame Regierungsbildung möglich wäre. Das am Ende der Sondierungen veröffentlichte Sondierungspapier hat vor allem eine Kommunikationsfunktion. Es soll zum einen die Parteimitglieder von der Aufnahme von Koalitionsverhandlungen überzeugen und zum anderen den Wähler:innen die grobe Vision der potentiellen zukünftigen Koalition skizzieren.

Der *Koalitionsvertrag* schließlich schreibt als dritter Dokumenttyp das Regierungsprogramm der Koalition fest. Er ist zwar im rechtlichen Sinne kein bindender Vertrag, hat aber trotzdem eine hohe Verbindlichkeit (Strøm et al. 2010). Wie auch die Wahlprogramme hat der Koalitionsvertrag verschiedene Funktionen. Auf seiner Grundlage werden Arbeits- und Zeitplan für das Regierungshandeln entwickelt. Innerhalb der Koalition dient er dazu, sich gegenseitig zu kontrollieren und darauf zu achten, dass der andere Koalitionspartner – etwa durch die Kontrolle eines wichtigen Ministeriums – nicht von gemeinsamen Positionen abweicht (Thies 2001). So wird er auch als entsprechend expliziter Arbeitsauftrag an die Ministerien verstanden, die in ihrem Ressort Auf-

gabenpakete spezifizieren, um entsprechend der Planung die Gesetze vorzubereiten. Aus Sicht des demokratischen Repräsentationsauftrags der Regierenden ist die wichtigste Funktion aber wieder auf die Wähler:innen ausgerichtet. Der Koalitionsvertrag ist eine Vorausschau auf die zu erwartende Regierungspolitik der nächsten vier Jahre. Außerdem wird aus diesem Dokument ersichtlich, welche Partei welche der ihr – und ihren Wähler:innen – wichtigen Punkte durchsetzen konnte.

2.2 Die Methode: Inhaltsanalyse

Diese drei Dokumententypen werden inhaltsanalytisch ausgewertet. Dabei arbeiten wir uns in mehreren Schritten von der aggregierten Draufsicht zur detaillierten politikzielspezifischen Analyse vor. Im ersten Schritt verorten wir die Positionen, die die Parteien in den Dokumenten einnehmen in einem zweidimensionalen Raum, im zweiten Schritt blicken wir auf die thematischen Schwerpunkte in den Programmen. Im dritten Schritt zoomen wir noch einmal stärker in die Dokumente hinein und untersuchen die vier eingangs definierten Politikziele im Detail. Hier erfolgt zunächst die Bestimmung der Bedeutsamkeit der genannten Politikziele in den jeweiligen Programmen. Im Anschluss wird die Positionierung der Partei, bzw. der Koalition allgemein und zu dem jeweiligen Politikziel eingeordnet. Als drittes Element werden schließlich die Versprechen identifiziert und in ihrer Konkretheit bestimmt.

Für die Analyse arbeiten wir zunächst mit den vollständigen Dokumenten, um die allgemeinen Positionen und Themenschwerpunkte der Parteien zu bestimmen. Für die politikzielspezifische Auswertung stützen wir uns dagegen nur auf die Textpassagen, die sich jeweils mit einem der vier Politikziele beschäftigen.[1] Berücksichtigt werden hier alle dem Politikziel zuzurechnenden Textteile unabhängig davon, welche Position zu dem Politikziel besteht. Das bedeutet, dass sowohl Aussagen berücksichtigt werden, die sich für das Politikziel aussprechen, als auch jene, die dagegen stehen. Die Textauswahl erfolgt somit unabhängig davon, wie die jeweilige Partei das Politikziel auslegt. Sie schließt

1 Das heißt, es wurden nicht einzelne Wörter herausgezogen, sondern ganze Sätze oder auch Abschnitte, die das Politikziel diskutieren.

Äußerungen mit ein, die das Politikziel voranbringen wollen, aber auch solche, die ihm skeptisch oder ablehnend gegenüberstehen.

Was ist wichtig? Zur Salienz von Themen und Politikzielen

Die Wahlprogramme der Parteien sind in aller Regel recht lang und behandeln eine Fülle an Themen, die die Problemlage der Gesellschaft Deutschlands insgesamt ansprechen wollen. Die Parteien betonen verschiedene Themen unterschiedlich häufig, z.B. sprechen die einen häufiger über Umwelt, während die anderen sich wiederum der Marktwirtschaft widmen. Mit diesen unterschiedlichen Themenschwerpunkten konkurrieren sie um die Gunst der Wähler:innen, so die Salienztheorie (Klingemann et al. 1994). Je häufiger ein Thema angesprochen wird, desto wichtiger ist dieses Thema für die Partei.

Entsprechend kann die Bedeutsamkeit eines Themas darüber bestimmt werden, wie viel Platz dieses Thema im Wahlprogramm einnimmt. Dafür wird auf inhaltsanalytische Verfahren zurückgegriffen. In der Wahlprogrammforschung hat sich dazu eine im Rahmen des Manifesto-Projekts entwickelte Methode etabliert. Dazu werden die untersuchten Dokumente für die Analyse in einzelne Aussagen unterteilt. Jede dieser Aussagen wird dann, einem Klassifikations-Schema folgend, einem von insgesamt 76 Themen zugeordnet. Beispiele für solche Themen sind der Ausbau des Wohlfahrtsstaates, Umweltschutz oder das Bewahren traditioneller Werte. Anhand dieser Kodierung lässt sich dann ermitteln, welchen Anteil die einzelnen Themen in den Programmen einnehmen. Man spricht hier von der relativen Bedeutung eines Themas oder auch Salienz. Dass die Bedeutung relativ ermittelt wird, trägt dem Umstand Rechnung, dass die Wahlprogramme der Parteien unterschiedlich lang sind. Ob eine Partei sich entscheidet, ein langes oder ein kurzes Wahlprogramm zu schreiben, hat aber nicht nur inhaltliche Gründe, sondern kann auch ein Stilfrage sein. Welche Form und Länge eine Partei wählt, ist hier irrelevant, vielmehr ist entscheidend, wie die Partei ihre Aufmerksamkeit zwischen den unterschiedlichen Themen aufteilt. Ganz konkret wird die Salienz als Anzahl der Aussagen zu einem Thema geteilt durch die Gesamtanzahl aller Aussagen des Wahlprogramms berechnet. Auch wenn die berechneten Anteile oft nur im einstelligen Bereich liegen, kann das Thema gemessen an der Gesamtprogrammatik trotzdem eine vergleichsweise große Wichtigkeit haben – die Bedeutung eines Themas ergibt sich

erst im Vergleich zwischen den Anteilen unterschiedlicher Themen in einem Programm und der unterschiedlichen Anteile zwischen den Parteien.

Zusätzlich zu den Analysen, die sich auf die Klassifikation des Manifesto-Projekts stützen, konzentrieren wir uns auf die bereits genannten vier Politikziele Verkehrswende, Bildungsgerechtigkeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Digitalisierung im Gesundheitswesen. Die Bedeutung der Politikziele wird hier anhand ihres Textanteils in Bezug auf die Gesamtlänge des Dokuments berechnet. Dabei ist zu beachten, dass manche Bereiche nicht nur einem Politikziel zuzurechnen, sondern für mehrere relevant sind. So kann der Bereich Ganztagsschule sowohl für das Politikziel Bindungsgerechtigkeit als auch für das Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf relevant sein.

Welche Positionen beziehen die Parteien? Zur Verortung im politischen Raum und zu einzelnen Politikzielen

Aber Parteien unterscheiden sich nicht nur in der Bedeutsamkeit, die sie einem Thema zuschreiben, sondern auch hinsichtlich ihrer politischen Positionen. Wir schauen uns diese Positionen auf unterschiedlichen Ebenen an. Auf der höchsten, aggregierten Ebene lassen sich Parteien auf einer eindimensionalen Rechts-Links-Skala einordnen (Downs 1957). Allerdings spiegelt diese eindimensionale Betrachtung nicht immer die Komplexität des Wahlkampfs und die Präferenzen der Wähler:innen wider. Politische Einstellungen und Parteiprogrammatiken sind oft multidimensional (Enelow/Hinrich 1984). Darum werden Parteien oft in einem zweidimensionalen Raum auf der sozioökonomischen und der soziokulturellen Achse dargestellt. Die sozioökonomische Konfliktdimension dreht sich zugespitzt um die Frage, ob der Staat oder der Markt die Belange der Menschen regeln soll, die Endpunkte lassen sich als marktliberal versus staatsinterventionistisch bezeichnen. Marktliberale Positionen sprechen sich für eine Reduktion staatlicher Eingriffe aus, sie befürworten die freie Marktwirtschaft und stehen einem Ausbau des Wohlfahrtsstaates eher skeptisch gegenüber. Staatsinterventionistische Positionen befürworten dagegen staatliche Eingriffe, sie votieren für einen Ausbau des Wohlfahrtsstaats und wollen den Markt regulieren. Die soziokulturelle Konfliktlinie beschäftigt sich mit gesellschaftspolitischen Fragen. Sie spannt sich zwischen den Polen liberal-progressiv und

autoritär-konservativ auf. Autoritär-konservative Positionen halten traditionelle Werte und Moralvorstellungen und den Nationalstaat hoch, Multikulturalismus stehen sie ablehnend gegenüber. Liberal-progressive Positionen zeichnen sich durch progressive Moralvorstellungen, Befürwortung von Multikulturalismus und die Unterstützung von Menschen- und Bürgerrechten aus (Volkens/Merz 2015: 104/105; Franzmann/Kaiser 2006: 172).

Neben der ideologischen Verortung der Parteien in einem ein- oder mehrdimensionalen Raum existieren auch Unterschiede zwischen den Parteien in Bezug auf ihre Positionierung zu spezifischen Politikzielen. Über eine qualitative Inhaltsanalyse werden daher im zweiten Schritt die Positionierung der Parteien zu den vier hier untersuchten Politikzielen bestimmt. Das heißt, die allgemeine Vision einer Partei, die sich in den konkreten Wahlversprechen widerspiegelt, wird zusammengefasst, verortet und gegen die Positionierungen der anderen Parteien gestellt. Von besonderem Interesse ist dabei, ob die Positionierung in den konkreten Bereichen ein Abbild der allgemeinen ideologischen Verortung der Partei ist, oder ob sich bei der politikzielspezifischen Betrachtung besondere, gar unerwartete Einstellungsmuster zeigen.

Was wird versprochen? Zur Definition und Konkretheit von Versprechen

Neben dem Umfang und den inhaltlichen Ausrichtungen der Äußerungen der Parteien zum jeweiligen Politikziel ist die Frage zentral, wie konkret oder vage Versprechen formuliert sind. Die Bestimmung des Grads der Konkretisierung von versprochenen Maßnahmen und Zielen ist ein wichtiges Maß, um einzuschätzen, wie detailliert sich die Parteien im Vorfeld mit dem entsprechenden Politikziel auseinandergesetzt haben. So wird sich etwa keine Partei gegen den Klimaschutz aussprechen, doch seine Umsetzung ist eine zweite Frage, deren Beantwortung zeigt, wie konkret die Vorschläge der Parteien tatsächlich sind.

Grundsätzlich lassen sich Äußerungen danach unterscheiden, ob sie sich auf die Vergangenheit oder auf die Zukunft beziehen (Müller 2022). Vergangenheitsbezogene Äußerungen sind etwa Berichte über das Geleistete, worüber besonders Regierungsparteien oft sprechen. Wir interessieren uns aber für in die Zukunft gerichtete Versprechen, die sich mit zunehmendem Grad der Konkretisierung in drei Kategorien einteilen lassen: rhetorische, vage und konkrete Versprechen.

Entscheidend für die Zuordnung in eine der drei Kategorien ist, ob sich die Erfüllung des Versprechens intersubjektiv überprüfen lässt (Thomson et al. 2017). Ein Beispiel für ein rhetorisches Versprechen ist etwa, Gerechtigkeit für alle Menschen zu fordern, ohne konkrete Vorschläge zu machen, wie dies zu erreichen ist. Ein vages Versprechen wäre z.B. die Initiierung eines Förderprogramms, um Gelder für den Krankenhausausbau bereitzustellen, ohne dass genau klar ist, in welchem Umfang Gelder bereitgestellt werden sollen oder um welches Programm es sich ganz konkret handelt. Bei einem konkreten Versprechen würde dann z.B. eine konkrete Summe festgelegt, die in die Krankenhaussanierung investiert werden soll.

2.3 Der Vergleich

Um schließlich die Koalitionschancen zu bestimmen, ist es wichtig, die Relation zwischen den Parteien in den Blick zu nehmen. Dabei ermitteln wir einesteils Kooperationspotentiale zwischen verschiedenen Parteien, die sich aus der Wahlprogrammatik ergeben. Anderenteils blicken wir auf die Beziehung zwischen Wahlprogrammen und Koalitionsvertrag. Ausgehend vom Koalitionsvertrag geht es hier zum einen darum, welche der Koalitionsversprechen sich auf die Wahlprogramme der Koalitionäre zurückführen lassen und welche parteipolitische Handschrift sich somit im Koalitionsvertrag durchgesetzt hat. Ausgehend von den Wahlprogrammen wird zum anderen analysiert, wie erfolgreich die Parteien darin waren, ihre Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag einzubringen.

Wo herrscht Einigkeit? Zur Überschneidung zwischen Wahlprogrammen

Für jedes der vier Politikziele werden die Überschneidung zwischen den Parteien und sich daraus ergebende Koalitionspotentiale herausgearbeitet. Insbesondere, wenn die Parteien schon in ihren Wahlprogrammen Aussagen gemacht haben, die zueinander passen, führt das im späteren Regierungshandeln zu größerem Erfolg, als wenn in einer Koalition ein Anliegen nur von einer Partei vorgetragen wird (Praprotnik 2017). Der Vergleich der in den Wahlprogrammen formulierten Ziele sagt zum einen etwas darüber aus, welche Parteien überhaupt in wel-

chen Fragen zueinander finden könnten, und zum anderen, wenn sie zueinander gefunden haben, welche Ziele dann relativ große Chancen hätten, auch realisiert zu werden.

Es gibt drei Arten der Relation zwischen Parteien und ihren Versprechen: gleiche oder ähnliche Zielsetzungen, gegensätzliche Zielsetzungen oder keine Bezüge. Koalitionspotentiale ergeben sich aus inhaltlichen Überschneidungen. Überschneidungen können vollständig sein, das heißt identische Maßnahmen oder Ziele werden versprochen. Meist aber sind solche Überschneidungen partiell, wenn zum Beispiel beide Parteien einen ähnlichen Richtungswechsel wollen, sich aber das konkrete Ausmaß der Veränderungen oder bestimmte Zahlen leicht unterscheiden, zum Beispiel die Höhe von Fördersummen.

Je unkonkreter ein Versprechen ist, desto schwieriger ist es, auf dessen Basis Koalitionspotentiale zu eruieren. Für die Analyse der Koalitionspotentiale und -hindernisse wurden daher nur Versprechen herangezogen, zu denen mindestens eine Partei einen konkreten Vorschlag gemacht hat. Da sich gleiche, ähnliche oder gegensätzliche Zielsetzungen auch nur bestimmen lassen, wenn mindestens eine weitere Partei sich zu diesem Versprechen geäußert hat, wurden außerdem nur die Versprechen aufgenommen, zu denen mindestens zwei Parteien ein Versprechen formuliert haben.

Wer und was setzt sich durch? Zur Rückführung des Koalitionsvertrags auf die Wahlprogramme

Um zu beantworten, wie sich die einzelnen Regierungsparteien in den Koalitionsverhandlungen durchsetzen konnten und welche Parteiprogrammatik sich im Regierungsprogramm wiederfindet, wird eine Analyse in zwei Richtungen vorgenommen. In einem ersten Schritt werden die vagen und konkreten Koalitionsversprechen auf die Wahlprogramme der Koalitionsparteien zurückgeführt. Hier wird analysiert, ob sich eine parteipolitische Dominanz erkennen lässt. Welche Partei konnte mehr Versprechen in den Koalitionsvertrag einbringen, welche weniger? In einem zweiten Schritt wird ausgehend von den Wahlprogrammen untersucht, wie viele ihrer Versprechen die Parteien in das gemeinsame Regierungsprogramm einbringen konnten und welche Versprechen es nicht in den Koalitionsvertrag geschafft haben.

Die Rückführung bzw. der Übertrag kann vollständig oder partiell sein. Auch wird untersucht, ob sich der Grad der Konkretheit in die ei-

ne oder andere Richtung verändert hat. Die Wahlprogramme werden in dem Wissen formuliert, dass später eine Koalition gebildet wird, es also Absprachen mit dem potentiellen Koalitionspartner braucht. Der Koalitionsvertrag legt dann die Pläne für das konkrete Regierungshandeln fest. Hier gibt es gute Gründe dafür, wenig Interpretationsspielraum zuzulassen. Damit wird vermieden, dass es bei jedem Vorhaben immer wieder zu erneuten inhaltlichen Abstimmungen kommen muss und es werden die jeweiligen Interessen der Koalitionspartner gesichert. Es ist also durchaus plausibel zu erwarten, dass die Formulierungen in den Wahlprogrammen weniger konkret als im Koalitionsvertrag sind. Weiterhin lassen sich durch die Analyse, inwieweit Versprechen im Koalitionsvertrag auf die Wahlprogramme zurückgeführt werden können, Rückschlüsse auf die Konsensualität der Verhandlungen ziehen. Denn manche Versprechen haben ihren Ursprung in gleich mehreren Programmen, andere nur in einem einzigen. Das wiederum sollte sich darauf auswirken, wie leicht oder schwer den Koalitionären die Aufnahme in den Koalitionsvertrag fällt. Gemeinsame Wahlversprechen der Koalitionäre haben es wahrscheinlich leichter, in den Koalitionsvertrag Eingang zu finden, gegensätzliche Zielsetzungen dagegen stellen Herausforderungen dar, die entweder bewusst ausgeklammert oder aktiv durch Kompromisse aus dem Weg geschafft werden können.

3. Der Wahlkampf 2021

3.1 Die Parteien stellen sich auf: Spitzenkandidat:innen und Wahlprogramme

Im Frühjahr 2021, nach einem Jahr Corona-Pandemie, machten sich die deutschen Parteien fit für den Wahlkampf. Zwei zentrale Elemente sind dabei die Kür der Spitzenkandidat:innen und die Verabschiedung der Wahlprogramme. Mit der Verkündung dieser beiden Informationen setzen die Parteien gewissermaßen den individuellen Startschuss für den Wahlkampf. Was die Kür des:der Spitzenkandidat:innen angeht, war die SPD den anderen Parteien zeitlich weit voraus. Bereits im August 2020 einigte sich der SPD-Parteivorstand darauf, Olaf Scholz ins Rennen zu schicken. Damit fiel das Votum auf einen Kandidaten, der ein Jahr zuvor im Mitgliedervotum für den Parteivorsitz gescheitert, in der Bevölkerung aber zum:r beliebtesten SPD-Politiker:in avanciert war (Infratest dimap 2020: 5). Über ein halbes Jahr später gaben auch die Grünen ihre Kanzlerkandidatin bekannt. Nach internen Gesprächen verkündete die Grünen-Spitze Anfang April 2021, dass die Partei mit dem Spitzenkandidat:innen-Duo aus Annalena Baerbock und Robert Habeck in den Wahlkampf ziehe und Baerbock als Kanzlerkandidatin antrete. Damit nominierten die Grünen zum ersten Mal in ihrer Geschichte eine:n Kanzlerkandidat:in. Während die Entscheidung für Baerbock bei den Grünen im Stillen fiel, tat sich die Union mit ihrer Entscheidung für eine:n Kanzlerkandidat:in in 2021 sehr schwer. Wochenlang stritten die Schwesterparteien darüber, ob Armin Laschet (CDU) oder Markus Söder (CSU) zum Kanzlerkandidaten ernannt werden sollte. Dabei verliefen die Grenzen nicht allein entlang der Parteilinien, auch innerhalb der CDU gab es einige lautstarke Fürsprecher:innen Söders. Am Ende sprach sich der CDU-Bundesvorstand

aber eindeutig für Laschet aus, und damit war Ende April auch der Kanzlerkandidat der Union gesetzt.

Deutlich weniger Wirbel erzeugte die Kür der Spitzenkandidat:innen der drei anderen Bundestagsparteien. Allerdings gingen diese Parteien auch nicht mit dem Ziel der Kanzlerschaft ins Rennen. Im Mai wählte die FDP ihren Vorsitzenden Christian Lindner zum Spitzenkandidaten, und die AfD machte ihre Fraktionsvorsitzende Alice Weidel und ihren Co-Parteichef Tino Chrupalla zu ihrem Spitzenduo. Die Parteispitze der Partei Die Linke verkündete ebenfalls im Mai ihr Spitzenduo aus Janine Wissler und Dietmar Bartsch.

Aber auch wenn in der öffentlichen Debatte häufig ein besonderes Augenmerk auf die Kanzlerkandidat:innen und Spitzenkandidat:innen gelegt wird, so bleibt ein entscheidender Aspekt für die Wahlentscheidung der Bürger:innen das politische Programm, das die Parteien den Wähler:innen anbieten. Die Parteien machen den Wähler:innen ein politisches Angebot, verbunden mit dem Versprechen sich für diese Politik einzusetzen, sollten sie ins Amt gewählt werden (Thomassen/Schmitt 1997: 168). Ihr politisches Programm ist somit ein entscheidendes Mittel, um die Wähler:innen zu überzeugen, ihnen ihre Stimme zu geben (Kaack 1971: 402). Die Details dieses Programms legen die deutschen Parteien seit der Gründung der Bundesrepublik in Wahlprogrammen nieder. Wahlprogramme enthalten konkrete Pläne und Ziele für die nächste Legislaturperiode (Rölle 2000) und schaffen somit auch eine Richtlinie für die gewählten Parlamentarier:innen (Budge 1987: 18–19). Die Inhalte der Wahlprogramme werden, auch wenn eine Mehrheit der Wähler:innen sie nicht selber liest, sehr gut über die Medien wieder- und weitergegeben (Merz 2017).

Verabschiedet werden die Wahlprogramme in der Regel auf Bundesparteitagen. Eine Ausnahme bilden die Unionsparteien, die sie in der Regel auf einer gemeinsamen Sitzung des CDU- und des CSU-Parteivorstands beschließen. Mit der Verabschiedung ihres Wahlprogramms war diesmal die AfD am schnellsten: Am 13. April 2021 beschloss sie auf ihrem Parteitag in Dresden ihr Wahlprogramm »Deutschland. Aber normal«. Ungefähr einen Monat später, auf dem Bundesparteitag am 9. Mai, verabschiedete die SPD ihr Wahlprogramm unter dem Motto »Aus Respekt für deine Zukunft« mit 99 Prozent Zustimmung der Delegierten. Mitte Mai folgte das FDP-Wahlprogramm »Nie gab es mehr zu tun«, das auf dem 72. Parteitag der FDP verabschiedet wurde. Im Juni schließlich folgten in kurzer Abfolge die drei

anderen Parteien. Am 13. Juni verabschiedeten die Grünen ihr Wahlprogramm unter dem Motto »Deutschland. Alles ist drin« auf einer Bundesdelegiertenkonferenz mit 98 Prozent der Stimmen. Am 20. Juni folgte Die Linke mit der Verabschiedung ihres Wahlprogramms »Zeit zu handeln. Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit« mit 88 Prozent der Stimmen auf ihrem Parteitag. Schlusslicht waren die Unionsparteien, die am 21. Juni, nur einen Tag nach der Partei Die Linke, ihr Wahlprogramm nach einer gemeinsamen Sitzung der Parteivorstände unter dem Titel »Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein modernes Deutschland.« vorstellten. Damit standen drei Monate vor der Wahl am 26. September alle Kandidat:innen und Programme fest.

3.2 Der Wahlkampf in den Medien

Wie kam das personelle und programmatische Tableau, mit dem sich die Parteien den Wähler:innen präsentierten, bei diesen an, und welche Themen dominierten den Wahlkampf? Während die Umfragedaten für die Union während der ersten und zweiten Corona-Welle in Richtung der 40-Prozent-Marke geklettert waren und der Abstand zu allen anderen Parteien um die 15 Prozentpunkte betrug, schien es im Mai – kurz nach der Kür des Unions-Kanzlerkandidaten und der Grünen-Kanzlerkandidatin – auf ein Kopf-an-Kopf-Rennen zwischen den beiden Parteien hinauszulaufen: die Umfragewerte für beide Parteien lagen um die 25 Prozent. Für die SPD wurden dagegen nur 15 Prozent prognostiziert und es wurde teilweise sogar belächelt, dass Olaf Scholz überhaupt noch an den Kanzler:innen-Triellen teilnehmen sollte. Diesen Prognosen entsprechend fokussierte sich die Berichterstattung daher zunächst auf Annalena Baerbock und Armin Laschet. Thematisch bestimmte die Corona-Pandemie noch immer weite Teile der Berichterstattung, auch wenn die sinkenden Infektionszahlen im Frühjahr und Sommer eine gewisse Normalität zuließen. Befragt nach dem wichtigsten Problem in Deutschland, nannten bis in den Juli hinein fast durchgängig über 50 Prozent der Deutschen das Coronavirus auf Platz 1 (Forschungsgruppe Wahlen 2021). Das änderte sich erst nach der verheerenden Flutkatastrophe Mitte Juli, die vor allem im Ahrtal, aber auch in vielen anderen Regionen große Schäden anrichtete. In der Folge waren im August erstmals wieder Umwelt und Klima Thema Nummer 1 für die Deutschen,

gefolgt von der Corona-Krise und mit deutlichem Abstand Migration und Integration. An der Rangordnung dieser Themen in ihrer Bedeutung für die deutsche Bevölkerung änderte sich bis zum Ende des Wahlkampfs nichts. Interessanterweise konnten die Grünen diese erneute Konjunktur für Umweltthemen aber nicht für sich nutzen. Ihre Umfragewerte sanken seit Mai kontinuierlich. Stattdessen konnte die SPD Boden gutmachen. Ab Mitte August lag sie bei den meisten Umfrageinstituten vor den Grünen und im September sahen viele Umfragen sie sogar vor der CDU/CSU.

Mitten in der heißen Phase des Wahlkampfs und parallel zum ersten großen TV-Triell gab es dann noch ein weiteres Thema, das kurzzeitig die Berichterstattung dominierte. Mit dem Abzug der westlichen Truppen aus Afghanistan und dem darauffolgenden Vormarsch der Taliban und ihrer Eroberung weiter Teile Afghanistans standen auf einmal außenpolitische Themen im Fokus der Öffentlichkeit. Aber auch wenn dieses Thema kurzzeitig die deutschen Medien beherrschte, nahm es den Wahlkampf nicht vollends ein. Und auch anders als 2017, als die TV-Duelle von fast nur einem Thema – der Migrationspolitik – bestimmt wurden, fiel nun auf, dass die Moderator:innen der drei Trielle durchaus eine große Bandbreite von Themen durcharbeiteten. Dieser Befund spiegelt auch die allgemeine Berichterstattung zum Wahlkampf wider. Auch wenn Personalthemen immer wieder Aufmerksamkeit bekamen und ein an unpassender Stelle lachender Laschet und Fehler in Baerbocks Lebenslauf die Empörungsspirale für einige Tage anheizten, so fanden sich auch bei allen großen Medien ausführliche Analysen der Wahlprogramme und detaillierte Berichte über themenspezifische Positionen der Parteien.[1] Diese Auseinandersetzung mit den inhaltlichen Angeboten der Parteien ist entscheidend in einer repräsentativen Demokratie, denn am Ende geht es darum, dass die gewählten Vertre-

1 So publizierte die ZEIT zum Beispiel in der Reihe »Welches Deutschland darf's denn sein?« mehrere Artikel, in denen die Wahlprogramme der Parteien zu unterschiedlichen Themen auseinandergenommen wurden (https://www.zeit.de/serie/welches-deutschland-solls-denn-sein). Auch die ARD veröffentlichte ausführliche thematische Analysen der Wahlprogramme (https://www.tagesschau.de/inland/btw21/programmvergleich/) und der Deutschlandfunk sendete eine kleine Reihe mit kurzen Analysen der Wahlprogramme (https://www.deutschlandfunk.de/bundestagswahl-2021-alles-auf-einen-blick-ergebnisse-100.html#d).

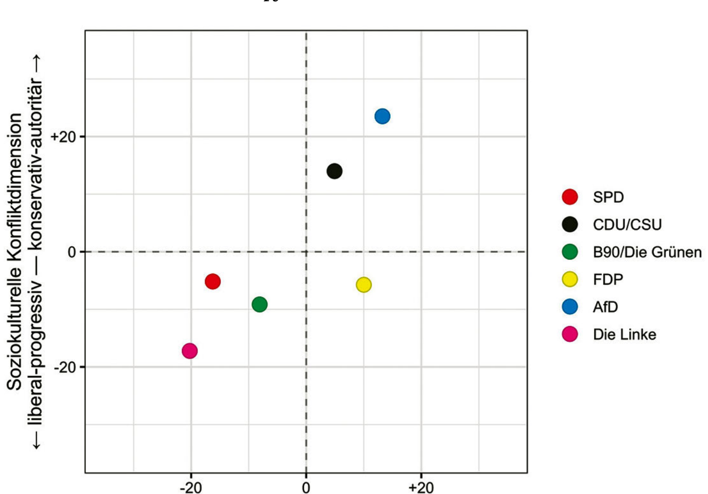
ter:innen, in unserem Fall die Parteien, die substantiellen Präferenzen der Wähler:innen in Parlament und Regierung vertreten.

3.3 Das inhaltliche Angebot der Parteien im Wahlkampf

Wie bereits beschrieben, sind die Wahlprogramme eine wichtige Quelle, um mehr über die Pläne und Ziele der Parteien für die nächste Legislaturperiode zu erfahren. Für die Analyse greifen wir hier zunächst auf die Daten des Manifesto-Projekts zurück (Volkens et al. 2021).[2] Die im Rahmen des Projekts auf Basis der Wahlprogramme generierten Daten liefern zum Beispiel Informationen über die Verortung der Parteien im zweidimensionalen Politikraum (siehe Abbildung 3.1). Auf der sozioökonomischen Dimension teilen sich die Parteien in ein eher staatsinterventionistisches und ein marktliberales Lager. Die staatsinterventionistischte Position in 2021 vertritt die Partei Die Linke. Ihr folgt die SPD und mit etwas mehr Abstand die Grünen. Im marktliberalen Lager finden sich ebenfalls relativ nah beieinander CDU/CSU, FDP und AfD. Auf der soziokulturellen Dimension sieht die Reihung der Parteien etwas anders aus. Auch hier werden die Extrempositionen von der Partei Die Linke (liberal-progressiver Pol) und der AfD (autoritär-konservativer Pol) markiert. Neben der Partei Die Linke gibt es hier aber drei Parteien, die ebenfalls eher zu liberal-progressiven Positionen neigen. Das sind zunächst die Grünen und dann mit einer fast deckungsgleichen Position FDP und SPD. Auf der autoritär-konservativen Seite findet sich neben der AfD, wenn auch mit klarem Abstand zu dieser, nur noch die CDU/CSU.

2 Für eine Beschreibung der Datengenerierung siehe Kapitel 2.

Abbildung 3.1: Positionen der Bundestagsparteien im zweidimensionalen Raum während des Wahlkampfs 2021



Anmerkung: Die Positionen der Parteien wurden auf Basis der Wahlprogramme für die Bundestagswahl 2021 berechnet. Jede Aussage in den Programmen wurde einem Politikthema zugeordnet und so der Anteil jedes Themas im jeweiligen Programm berechnet. Die Themen wurden dann entweder einer der beiden Dimension zugeordnet oder als Valenzthema klassifiziert. Die den Dimensionen zugeordneten Themen wurden zusätzlich danach unterteilt für welchen Pol der Dimension sie stehen. Schließlich wurde der Anteil der Themen jedes Pols aufaddiert und zur Berechnung der Positionswerte vom Anteil aller marktliberalen Themen (konservativ-autoritären Themen) der Anteil aller staatsinterventionistischen Themen (liberal-progressiven Themen) abgezogen. Die Skalen wurden auf das deutsche Parteiensystem zentriert. Dafür wurden der Zeitraum 1990–2021 und die sechs hier untersuchten Parteien (und ihre Vorgängerinnen) berücksichtigt. Die positiven und negativen Werte zeigen die Stärke der Abweichung vom Zentrum der Skala.

Die Tatsache, dass die FDP in soziokulturellen Fragen positional auf Seiten der SPD und der Grünen steht, kann als Perspektive für die Ampelkoalition gesehen werden. Der Befund deutet bereits an, in welchen Fragen der späteren Koalition das Finden einer gemeinsamen Li-

nie leichter fallen wird und wo sie größere Hindernisse überwinden muss.

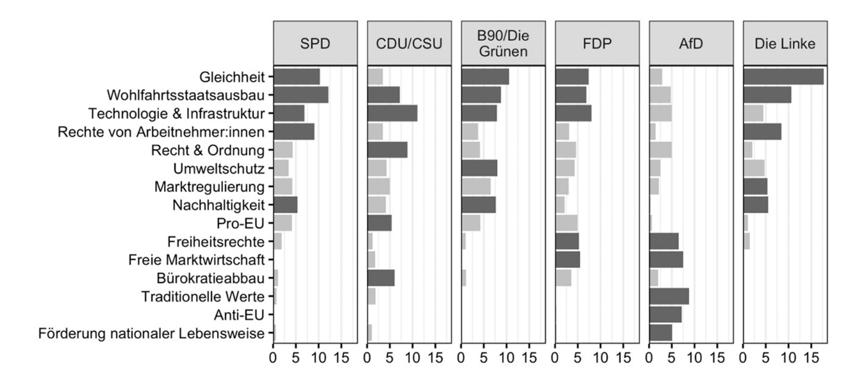
3.4 Thematische Schwerpunkte und Alleinstellungsmerkmale

Aber für den Wettbewerb der Parteien um Wählerstimmen ist nicht allein entscheidend, wie sie sich auf den großen übergeordneten Konfliktdimensionen positionieren, sondern auch, welche thematischen Schwerpunkte sie setzen. Eine Partei spricht zum Beispiel viel über Umweltpolitik, während eine andere ihren Fokus auf Migrationspolitik legt. Das bedeutet nicht, dass die jeweilige Partei zu einer rein monothematischen Strategie greift und einzig und allein über dieses eine Thema spricht. Aber sie setzt einen klaren Schwerpunkt und vielleicht noch wichtiger, sie zwingt dadurch die anderen Parteien, das Thema nicht zu ignorieren, sondern sich ebenfalls dazu zu positionieren (Green-Pedersen 2007).

Auch über diese thematischen Schwerpunkte der Parteien können uns die Daten des Manifesto-Projekts Auskunft geben (siehe Abbildung 3.2). Beim Vergleich der fünf jeweils wichtigsten Themen in den Programmen fällt zuerst auf, dass es der Wohlfahrtsstaatsausbau in fünf der sechs analysierten Wahlprogramme unter die wichtigsten Themen geschafft hat. Mit Ausnahme der AfD widmen alle Parteien diesem Thema einen entscheidenden Anteil ihres Programms. Das unterstreicht die zentrale Bedeutung des Wohlfahrtsstaats in Deutschland. Es ist bei weitem nicht nur ein »linkes« Thema, auch wenn deutliche Unterschiede zwischen den Parteien erkennbar sind und sich ein gewisses Links-Rechts-Gefälle zeigt. Bei der SPD ist es mit einem Anteil von über zwölf Prozent Thema Nummer 1 im Wahlprogramm, bei den Grünen und Die Linke steht es auf dem zweiten Platz und bei CDU/CSU und FDP folgt es auf dem dritten Platz. Ebenfalls von großer Bedeutung für eine Mehrheit der Parteien ist erstens das Thema Gleichheit – Top-Thema von Grünen und Die Linke – und zweitens der Technologie- & Infrastrukturausbau. Ersteres umfasst unter anderem viele Gleichstellungsthemen, die nicht nur für die linken Parteien, sondern auch für die FDP im Sinne einer Chancengleichheit von Bedeutung sind. Letzteres ist das Nummer-1-Thema im Wahlprogramm der CDU/CSU, aber auch FDP und die Grünen widmen dem Infrastrukturausbau bedeutende Teile ih-

res Wahlprogramms. Einig sind sich außerdem die drei linken Parteien bei der Bedeutung des Themas Nachhaltigkeit, SPD und Die Linke bei dem Thema Rechte von Arbeitnehmer:innen und FDP und AfD bei freier Marktwirtschaft und Freiheitsrechten.

Abbildung 3.2: Anteil der Aussagen zu den fünf wichtigsten Themen je Partei in den Wahlprogrammen 2021



Anmerkung: Ein Thema wird aufgenommen, wenn es für mindestens eine Partei zu den Top-5-Themen gehört. Die Themen sind nach dem durchschnittlichen Anteil der Aussagen über alle Parteien hinweg sortiert, und die Anteile sind in Prozent gemessen. Die dunkel eingefärbten Balken markieren jeweils die Top-5-Themen einer jeden Partei.

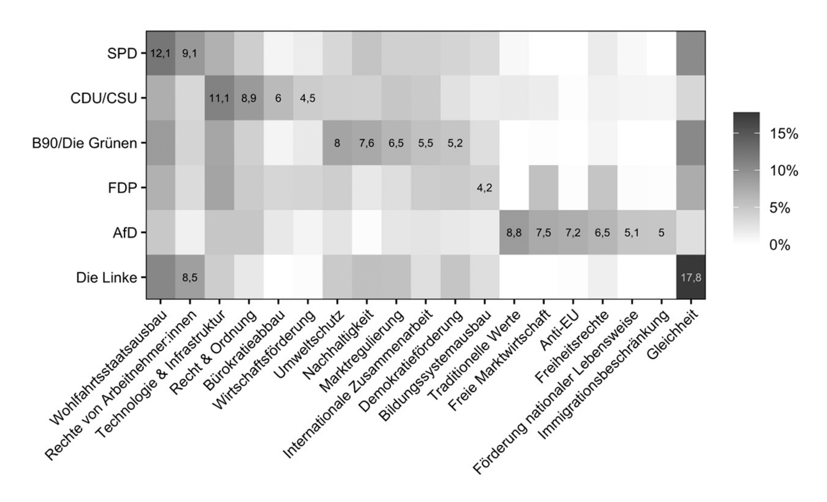
Diese erste Analyse zeigt nicht nur, dass es viele Themen gibt, die für mehr als eine Partei von Bedeutung sind, sondern auch, dass die gemeinsamen Schwerpunkte mit anderen Parteien unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Gerade im Wahlkampf ist es aber wichtig für die Parteien, dass sie sich voneinander abgrenzen und den Wähler:innen ein unterscheidbares Angebot machen (Thomassen/Schmitt 1997: 168). Sie brauchen ein Alleinstellungsmerkmal, also ein Thema, das sie mit Inbrunst vertreten und mit dem sie entsprechend assoziiert werden. Ein solches Alleinstellungsmerkmal ist allerdings nicht unbedingt das Thema, über das sie am meisten sprechen, denn wie wir oben gesehen haben, sind das häufig Themen, die auch anderen Parteien am Herzen liegen. Den Charakter eines Alleinstellungsmerkmals bekommt ein

Thema erst, wenn es von einer Partei signifikant stärker betont wird als von ihren Konkurrentinnen.

Relativ wenige solcher Alleinstellungsmerkmale finden sich bei der SPD, der Partei Die Linke und der FDP (siehe Abbildung 3.3). Die SPD legt besonderen Fokus auf den Wohlfahrtstaatsausbau und die Rechte von Arbeitnehmer:innen, also klassisch sozialdemokratische Themen. Die Rechte der Arbeitnehmer:innen sind aber auch für Die Linke ein überdurchschnittlich wichtiges Thema, anders als die SPD betont sie darüber hinaus aber nicht den Wohlfahrtsstaat, sondern ganz besonders Gleichheitsfragen. Einziges Alleinstellungsmerkmal der FDP ist der Ausbau des Bildungssystems. Hier lässt sich das liberale Ideal erkennen, dass jede:r es schaffen kann, wenn die Startchancen stimmen. Interessant ist auch, dass keines der Wirtschaftsthemen sich als Alleinstellungsmerkmal der FDP herausstellt. Die freie Marktwirtschaft ist zwar ein wichtiges Thema für die FDP, signifikant von den anderen Parteien abweichen tut hier aber nur die AfD, die auch sonst die meisten Alleinstellungsmerkmale aufweist. Die meisten dieser Themen sind klassisch rechtspopulistische Schwerpunkte: traditionelle Wertvorstellungen, Befürwortung einer nationalen Lebensweise und eine Anti-Immigrations- und Anti-EU-Haltung. Besonders auffällig ist bei den Alleinstellungsmerkmalen der AfD, dass sie diese Themen nicht nur signifikant häufiger erwähnt, sondern dass die meisten dieser Themen von den anderen Parteien gar nicht oder nur sehr selten aufgegriffen werden.

CDU/CSU und die Grünen haben wie die AfD eine größere Anzahl Alleinstellungsmerkmale, so stark wie bei der AfD unterscheidet sich ihr Profil aber nicht von den anderen Parteien. Bei den Grünen sind bedeutende Alleinstellungsmerkmale wenig überraschend Umweltschutz und Nachhaltigkeit. Aber auch zu Marktregulierung, Internationalismus und Demokratie äußern sie sich im Vergleich zu den anderen Parteien häufiger. Alleinstellungsmerkmale der CDU/CSU sind die überdurchschnittliche Betonung des Infrastrukturausbaus, Recht und Ordnung, Bürokratieabbau sowie Wirtschaftsförderung.

Abbildung 3.3: Thematische Alleinstellungsmerkmale der Parteien in den Wahlprogrammen 2021



Anmerkung: Berücksichtigt wurden hier nur Themen, denen die jeweilige Partei mindestens vier Prozent Aufmerksamkeit schenkt. Von einem signifikanten Unterschied zu den anderen Parteien sprechen wir, wenn die Aufmerksamkeit, die die Partei dem Thema schenkt, eine Standardabweichung vom Durchschnitt der anderen Parteien abweicht. Die Zahlen repräsentieren den Anteil des jeweiligen Themas im Wahlprogramm in Prozent.

3.5 Vier Politikziele unter der Lupe

Basierend auf den Daten des Manifesto-Projekts hat dieses Kapitel einen Überblick über das positionale und thematische Angebot der Parteien gegeben. So konnten die Positionen der Parteien auf den übergeordneten Konfliktdimensionen und ihre thematischen Schwerpunkte gegenübergestellt werden. Um politikzielspezifischere Positionen herauszufiltern, den Konkretheitsgrad der Wahlversprechen zu bestimmen und die genauen Konfliktpotentiale zwischen den Parteien offenzulegen, braucht es eine noch detailliertere Analyse. In den folgenden vier Kapiteln schauen wir uns daher die sechs Wahlprogramme der Bundestagsparteien zu vier verschiedenen Politikzielen genauer an. Wir analysieren die Bedeutung der Politikziele und wie konkret die Versprechen ausfallen, vergleichen die inhaltlichen Positionen und

destillieren Konfliktpotentiale und Überschneidungen zwischen den Parteien heraus. Die vier Politikziele, die wir uns genauer anschauen, sind die Verkehrswende, Bildungsgerechtigkeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Digitalisierung im Gesundheitswesen.

Diese Politikziele bilden selbstverständlich nicht die ganze Bandbreite politischer Themen ab, aber mit Hilfe der Salienzberechnung lässt sich ein Eindruck davon gewinnen, wie bedeutend sie im gesamten politischen Spektrum sind. Wir werden daher in den folgenden Kapiteln die Salienz der vier Politikziele in den Wahlprogrammen bestimmen. Um diese Salienzwerte vorweg zu kontextualisieren, lohnt es, sich vor Augen zu führen, dass nur wenige der Themen aus der Manifesto-Projekt-Kodierung die Zehn-Prozent-Marke übersteigen. Die große Mehrheit der Themen ist jeweils für weniger als fünf Prozent des Wahlprogramms verantwortlich. Eine andere Möglichkeit, die Ergebnisse ins Verhältnis zu setzen, ergibt sich mit Verweis auf die aktuell 15 Bundesministerien: Unter der Maßgabe, dass die Aufmerksamkeit unter diesen 15 Ressorts gleich aufgeteilt wäre, ergäbe sich für die Themen jedes Ministeriums ein Salienzwert von weniger als sieben Prozent. Das heißt also, dass auch auf den ersten Blick vermeintlich klein wirkende Salienzwerte eine relativ große Bedeutung eines Themas anzeigen können.

Wie verhalten sich die vier Politikziele nun also zu den vielfältigen Themen des Manifesto-Projekts und welche Rückschlüsse lassen sich auf Basis der Manifesto-Daten über die Bedeutung dieser ziehen? Dabei ist zu beachten, dass die vier Politikziele nicht deckungsgleich mit den Manifesto-Themen sind, sondern es sich um spezifizierte Querschnitts- und Unterthemen handelt. Das Politikziel Verkehrswende findet sich in drei Manifesto-Themen wieder: Technologie & Infrastruktur, Umweltpolitik und Nachhaltigkeit. Der Infrastrukturausbau ist ein klarer Fokus des CDU/CSU-Wahlprogramms und auch SPD, Grüne und FDP führen ihn unter ihren Top-5-Themen. Allerdings bedeutet Infrastrukturausbau allein noch keine Verkehrswende, erst dann, wenn hier ökologische und nachhaltige Überlegungen mit einbezogen werden, kann von einer Verkehrswende gesprochen werden. Bei letzterer stechen vor allem die Grünen hervor und auch SPD und Die Linke legen einen entscheidenden Fokus auf die Nachhaltigkeit. Bei diesen Parteien ist also eher mit einem Verkehrsinfrastrukturausbau im Sinne einer Verkehrswende zu rechnen. Die Verkehrswende tangiert also drei Themen, die im be-

sonderen Fokus der Parteien liegen. Das spricht für eine relativ große allgemeine Relevanz des Themas.

Den Ausbau des Bildungssystems erfasst das Manifesto-Schema als separates Thema. Die Relevanz übersteigt nie fünf Prozent, im Schnitt steht es aber immerhin an 13. Stelle. Im Verhältnis wird es von der FDP am meisten betont. Das in Kapitel 5 analysierte Politikziel ist allerdings nicht allgemein die Bildungspolitik, sondern Bildungsgerechtigkeit. Das Politikziel tangiert also auch allgemeine Gleichheitsfragen, eine Herzensangelegenheit der Partei Die Linke, aber auch bei Grünen, SPD und FDP ein wichtiges Thema im Wahlkampf.

Auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf tangiert zentrale Gleichheitsfragen, aber auch Fragen im Widerstreit zwischen einem traditionellen und einem progressiven Familienbild. Somit tangiert das Politikziel auch Kernelemente der AfD-Politik, denn das Hochhalten traditioneller Werte ist einer ihrer Themenschwerpunkte.

Das Politikziel Digitalisierung im Gesundheitswesen schließlich weist Überschneidungen mit den Manifesto-Themen Wohlfahrtsstaatsausbau und Technologie & Infrastruktur auf. Auch wenn es also einen sehr spezifischen Aspekt herausgreift, so berührt es zwei der zentralen Leistungen des Staates für seine Bürger:innen: die Gesundheitspolitik als Teil des Wohlfahrtsstaates und die Digitalisierung als Teil der staatlichen Infrastruktur.

4. Die Verkehrswende in den Wahlprogrammen der Parteien 2021

4.1 Einleitung: Das Politikziel und seine Herausforderungen

Eine der großen Herausforderungen in den nächsten Jahren wird die Verkehrswende sein. Klimawandel, immer mehr Staus auf deutschen Straßen,[1] Lärm und Luftverschmutzung, drohender Verkehrskollaps in den Städten – die Gründe, warum sich das Mobilitätsverhalten grundlegend verändern muss, sind vielfältig (siehe z.B. Umweltbundesamt 2021; FAZ 2019; Janson 2019). Die Verkehrswende betrifft dabei fast alle Bereiche der Mobilität: vom Auto, über die Bahn und den ÖPNV bis hin zum Flug- und Schiffsverkehr und schließlich auch Radfahrer:innen und Fußgänger:innen. Es geht darum, den Transport von Personen vom motorisierten Individualverkehr auf gemeinschaftlich genutzte Verkehrsangebote zu verlagern, also auf die Bahn und den ÖPNV. Aber auch Sharing-Modelle und gute Verknüpfungen unterschiedlicher Verkehrsmodelle spielen eine entscheidende Rolle, sowie selbstverständlich auch der Ausbau der Radinfrastruktur. Im Güterverkehr geht es vor allem um die Verlagerung auf die Schiene, aber auch um Fragen, wie die Auslieferung von Gütern in Innenstädten anders organisiert werden kann. Besonders der stetig wachsende Onlinehandel und die damit verbundene hohe Belastung der Innenstädte durch Paketzulieferungen erfordert ein Um- und Neudenken (Richter et al. 2020: 8). Zu guter Letzt braucht es auch im Flugverkehr einen deutlichen Wandel. Die Corona-Pandemie hat 2020 zwar für einen einzigartigen Einschnitt

1 Auch wenn Corona-bedingt einige der Zahlen im Jahr 2020 rückläufig waren, behalten diese Aspekte mit Blick auf die Nach-Corona-Zeit selbstverständlich ihre Relevanz.

im Flugverkehrsaufkommen gesorgt: Die Anzahl der Passagiere ist im Vergleich zu 2019 auf rund ein Viertel gesunken (Keller 2021). Aber bisher ist noch nicht gesagt, ob etwas von dieser Veränderung auch in Nach-Corona-Zeiten spürbar bleiben oder ob das Passagieraufkommen wieder schnell auf alte Werte klettern wird.

Wie stellt sich die Problemlage nun genau dar und welche Lösungsansätze werden diskutiert? Wie bereits erwähnt, sind die Herausforderungen im Verkehrssektor groß. Noch immer ist das Auto in Deutschland Hauptverkehrsmittel. Um die 80 Prozent des Verkehrsaufkommens im Personenverkehr in Deutschland gehen auf den motorisierten Individualverkehr zurück (BMVI 2020: 221). Auch im Güterverkehr werden noch knapp 70 Prozent der Güter auf der Straße transportiert (BMVI 2020: 247) und in den Städten wächst das Lieferverkehrsaufkommen (Schrum/von Aster 2020; Prüm et al. 2017: 10). Hieran etwas zu ändern, ist nicht zuletzt wegen der Sonderstellung der Automobilindustrie in Deutschland mit einem Anteil von fast fünf Prozent an der Bruttowertschöpfung und rund vier Prozent Erwerbstätigen im Automobilsektor schwierig (Statistisches Bundesamt 2019). Gleichzeitig macht der Transport von Menschen und Gütern fast ein Drittel des Primärenergiebedarfs in Deutschland aus (BMVI 2020: 302) und »[d]er Verkehr ist […] der einzige Sektor, dessen CO_2-Emissionen – gemessen am Referenzjahr 1990 – bis heute steigen« (Knie/Canzler 2019: 71). Neben dem Auto- und Güterverkehr auf der Straße spielt hier natürlich auch der Flugverkehr eine wichtige Rolle, auch wenn erstere prozentual einen größeren Anteil am Primärenergiebedarf haben (vgl. BMVI 2020: 305; Lee et al. 2021). In Zeiten des Klimawandels und im Angesicht einer jungen Generation, die berechtigterweise fordert, dass auch ihre künftigen Lebenschancen in den heutigen Planungen bedacht werden, ist ein einfaches »Weiter so« kaum vertretbar. Und auch für die deutsche Autoindustrie selbst ist es von großer Bedeutung, bei Themen wie der Elektromobilität den Anschluss auf dem Weltmarkt nicht zu verlieren (siehe z.B. ZEIT Online 2020).

Aber auch jenseits von Klimafragen stellt der hohe Anteil des Individualverkehrs Herausforderungen an Städte und Gemeinden. Der stetig wachsende Bestand zugelassener Pkw in Deutschland – von 2000 bis 2021 ist er um rund zehn Millionen gestiegen (Statistisches Bundesamt 2021c: 92) – ist zum Beispiel nicht nur aufgrund der Emissionen ein Problem, sondern diese Fahrzeuge nehmen sowohl im fahrenden als auch im parkenden Zustand auch viel öffentlichen Raum ein. Die

Straßenfahrzeuge des ÖPNV beanspruchen dagegen nur einen sehr geringen Anteil an der Verkehrsfläche (Scherf et al. 2019). Und auch die insgesamt für den Verkehr benötigte Bodenfläche ist seit Anfang der 1990er Jahre um knapp zehn Prozent gewachsen (Umweltbundesamt 2021). Schließlich entstehen über den Schadstoffausstoß[2] (jenseits der CO_2-Emissionen) und die Lärmbelastung durch den Verkehr auch gesundheitliche Risiken (Umweltbundesamt 2021).

Um die Menschen jedoch dazu zu bewegen, auf Auto oder Flugzeug zu verzichten und auf den ÖPNV oder die Bahn umzusteigen, müssen letztere deutlich attraktiver werden. Im ländlichen Raum ist die Anbindung an den ÖPNV und die Bahn häufig zu schlecht, die Taktung besonders in den Abendstunden und am Wochenende zu gering. Verspätete Züge, überfüllte Bahnen und Busse, hohe Ticketpreise und schlechte Verbindungen schaffen keine Anreize für den Verkehrsmittelwechsel (vgl. Klaas/Kaas 2021). Und auch für den Radverkehr als Alternative fehlt vielerorts eine gute ausgebaute Infrastruktur, die Fahrradfahren attraktiv und sicher macht. Laut einer 2018 vom ADAC durchgeführten Studie sind die Menschen im Schnitt deutlich zufriedener mit dem motorisierten Individualverkehr als mit dem ÖPNV (ADAC 2018). Um die Menschen zum Umstieg auf alternative Verkehrsmittel zu bewegen, muss also deutlich nachgebessert werden und die Anreizstrukturen müssen sich verändern. Wie stehen die Parteien dem Politikziel Verkehrswende gegenüber, wie wichtig ist es ihnen und welche konkreten Ideen und Pläne haben sie in ihren Wahlprogrammen entwickelt, um den Herausforderungen zu begegnen?

4.2 Wie wichtig ist es?

Wie in Kapitel 2.2 diskutiert, können über den Umfang, den ein Thema in einem Wahlprogramm einnimmt, Rückschlüsse auf dessen Bedeutung für die Partei gezogen werden. Für die Verkehrswende zeigt sich, dass dem Politikziel insgesamt eine recht große Bedeutung in den Pro-

2 Auch wenn die Emissionen abseits des CO_2-Ausstoßes gesunken sind, stellen sie dennoch eine Belastung für Mensch und Umwelt dar.

grammen zukommt. Die meisten der Aussagen finden sich in den Kapiteln, die speziell dem Verkehr gewidmet sind.[3]

Am meisten Text widmen die Grünen dem Politikziel, insgesamt 3430 Wörter, was einem Anteil von fünf Prozent ihres Wahlprogramms entspricht (siehe Tabelle 4.1). Bedenkt man, dass Wahlprogramme umfassend zu den Problemlagen sprechen wollen und sie sich dementsprechend zu einer Vielzahl unterschiedlicher Themenkomplexe äußern, sind fünf Prozent Aufmerksamkeit für ein Politikziel ein beachtlicher Wert. Deutlich seltener, aber insgesamt immer noch mit bedeutendem Anteil widmen sich Die Linke, CDU/CSU und SPD der Verkehrswende. In den Wahlprogrammen dieser Parteien macht das Politikziel jeweils mehr als drei Prozent des Textes aus. Die FDP liegt mit 2,8 Prozent knapp darunter. Die geringste Bedeutung kommt dem Politikziel im Wahlprogramm der AfD zu. Nur 569 Wörter im AfD-Wahlprogramm beschäftigen sich mit Fragen rund um die Verkehrswende, das sind ca. 2,2 Prozent des Wahlprogramms.

Tabelle 4.1: Bedeutsamkeit (Salienz) des Politikziels Verkehrswende in den Wahlprogrammen der Parteien 2021

Wahlprogramme		**Anzahl der Wörter**		**Salienz**
	Std-Seiten	**insgesamt**	**Verkehrswende**	**Anteil in %**
SPD	98	24505	756	3,1
CDU/CSU	179	44763	1560	3,5
B90/Die Grünen	270	67456	3430	5,1
FDP	143	35842	990	2,8
AfD	102	25379	569	2,2
Die Linke	286	71467	2425	3,4

Anmerkung: Sortierung der Parteien nach dem Bundestags-Wahlergebnis 2021.

3 Eine kleine Ausnahme bildet das AfD-Programm, bei dem das Mobilitätsthema nicht in einem separaten Abschnitt gebündelt ist. Stattdessen widmen sich fünf aufeinanderfolgende Unterkapitel des Abschnitts »Klima, Energie, Technik und Digitalisierung« dem Thema Verkehr.

4.3 Welche Pläne haben die Parteien?

Die Relevanz der Verkehrswende ist für die Parteien auf Basis der vorangegangen Analyse eindeutig gegeben. Ob und wie diese Verkehrswende angestrebt werden soll, lässt sich auf dieser Basis aber noch nicht bestimmen. Besonders aufgrund der Tatsache, dass in die Kodierung nicht nur Aussagen für die Verkehrswende, sondern auch dagegen sprechende oder skeptische Aussagen miteinbezogen wurden, ist Relevanz nicht gleich Positionierung. Vielmehr bedarf es einer weitergehenden Analyse, um auch die unterschiedlichen Positionen der Parteien herauszuarbeiten.

Grob lassen sich die Parteien in drei Gruppen einteilen. In der ersten Gruppe befinden sich Die Linke, die Grünen und die SPD. Dies sind auch die einzigen Parteien, die die Begriffe Verkehrs- oder Mobilitätswende in ihrem Programm verwenden. Entsprechend befürworten alle drei Parteien einen sehr deutlichen Wandel in der Verkehrspolitik. Sie wollen vor allem den ÖPNV und die Bahn fördern und sehen keine Zukunft für Verbrennungsmotoren. CDU/CSU und FDP, die die zweite Gruppe bilden, sind in ihren Forderungen weniger radikal; bei der Diskussion um alternative Antriebe wollen sie sich nicht festlegen, sondern setzen auf Technologieoffenheit und – insbesondere die FDP – auf Wettbewerb. Die dritte Gruppe besteht aus nur einer Partei, der AfD, die sich als einzige Partei kaum einen Wandel in der Verkehrspolitik wünscht. Das zeigt sich sehr deutlich in den Versprechen, die die Partei ihren Wähler:innen macht, in denen sie vor allem Altes bewahren will, anstatt neue Wege einzuschlagen (Ablehnung von Fahrverboten und generellen Tempolimits und keine einseitige Bevorzugung der E-Mobilität).[4] Entsprechend betrachtet die AfD den »motorisierten Individualverkehr als beliebteste Möglichkeit der Fortbewegung« und will diesen unterstützen und fördern, anstatt wie die anderen Parteien perspekti-

4 Ein Spezialfall ist die Abschaffung der Luftverkehrssteuer, welche ebenfalls ein hartes Versprechen der AfD und im engen Sinne kein Bewahren des Status Quo ist, da sie wieder abgeschafft werden soll. In der Wirkung geht es hier aber um das Bewahren eines starken Luftverkehrs. Das zeigt sich auch deutlich in dem folgenden Satz des AfD Programms: »Der globale Flugverkehr ist von elementarer Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland und darf nicht kurzsichtig einer unwissenschaftlichen Klima-Hysterie geopfert werden.«

visch nach Alternativen zu suchen.[5] Auch beim Antrieb bleibt sie konservativ, sie versperrt sich zwar nicht den neuen Technologien, betont aber immer wieder die Bedeutung von Verbrennungsmotoren: »Gerade der für den Großteil der Arbeitsplätze zuständige Mittelstand, insbesondere der metallverarbeitenden Industrie, ist abhängig vom Fortbestand des Verbrennungsmotors.« (alle Zitate dieses Absatzes aus dem AfD-Wahlprogramm 2021).

Der Gegenpol zur AfD-Position lässt sich im Programm der Partei Die Linke finden. Wie für das Profil einer sozialistischen Partei zu erwarten ist das Hauptkapitel der Partei Die Linke zum Verkehr mit der Überschrift »Gerechte Mobilität: ökologisch und bezahlbar für alle – mit guten Arbeitsplätzen« betitelt. Hier steckt schon drin, was Programm ist. Die Linke wünscht sich eine Verkehrswende hin zu ökologischerer Mobilität (z.B. soll bis 2030 die Mehrheit der Menschen nicht mehr auf das Auto angewiesen sein; Kurzstreckenflüge sollen verboten werden), hat dabei aber auch die Bezahlbarkeit und die Belange der Beschäftigten im Verkehrssektor im Blick. Bei der Bezahlbarkeit sind die Pläne sehr konkret: Perspektivisch soll der ÖPNV kostenlos werden, auf dem Weg dorthin soll ein preiswertes 365-Tage-Ticket eingeführt werden und eine Sozial-BahnCard. Auch mit Blick auf eine mögliche Privatisierung der Deutschen Bahn und des Schienennetzes bezieht Die Linke eine klare Position und lehnt diese ab (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm der Partei Die Linke 2021).

Genau wie Die Linke sehen auch die Grünen keine Zukunft für den Verbrennungsmotor. Autos sollen »digitaler, leiser, kleiner und leichter sowie klimaneutral und besser recyclebar sein«. Um das zu fördern, wollen die Grünen unter anderem »Die Kaufförderung emissionsfreier Autos […] in ein Bonus-Malus-System überführen.« Die Grünen setzen außerdem auf eine starke Förderung der Bahn, hier soll das Netz ausgebaut und die Schiene digitalisiert und elektrifiziert werden. Im ÖPNV sollen die Fahrgastzahlen bis 2030 verdoppelt werden und durch eine bessere Verknüpfung aller Mobilitätsangebote der Autoverkehr verringert werden. Beim Flugverkehr fordern die Grünen zwar kein Verbot von Kurzstrecken, wollen sie aber mittelfristig überflüssig machen (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Grünen-Wahlprogramm 2021).

---

5 Dass die AfD den Fokus auf den Individualverkehr legt, bedeutet nicht, dass Bahn und ÖPNV gar keine Erwähnung bekommen, aber sie sind eindeutig nicht Schwerpunkt im Verkehrskonzept der AfD.

Die SPD formuliert ihre Forderung für die Verkehrswende sehr kurz und knackig. Aber auch wenn sie deutlich weniger Worte als die meisten anderen Parteien verliert (siehe Abschnitt 2.1. Wie viel?), formuliert sie sehr klare Ziele und Maßnahmen. So sollen zum Beispiel bis 2030 »alle neuen Busse und Bahnen [...] in den Kommunen klimaneutral fahren«, und »mindestens 75 Prozent des Schienennetzes« elektrifiziert sein. Der Fokus im SPD-Programm liegt eindeutig auf dem ÖPNV und der Bahn, die, indem sie attraktiver gemacht werden, den Umstieg vom Auto erleichtern sollen. In diesem Sinne soll zum Beispiel ein Deutschlandtakt rasch umgesetzt werden und flächendeckendes WLAN und Reservierungsmöglichkeiten im Nahverkehr ermöglicht werden. Mit Blick auf das Auto spricht sich die SPD klar für Elektromobilität aus: »2030 sollen mindestens 15 Millionen PKW in Deutschland voll elektrisch fahren.«, auch wenn sie, anders als Die Linke und die Grünen, kein Verbot von Verbrennern fordert (alle Zitate dieses Absatzes aus dem SPD-Wahlprogramm 2021).

CDU/CSU und FDP denken bei Verkehrspolitik weniger an die Klimafrage als an die Notwendigkeit einer guten Infrastruktur für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Das heißt nicht, dass sie keinerlei Bedarf sehen, die Emissionen des Verkehrssektors zu senken. Hierzu finden sich in beiden Programmen Forderungen, aber der Schwerpunkt wird anders gesetzt als bei den drei linken Parteien.

Das Programm von CDU/CSU ist in diesem Punkt noch deutlicher als das der FDP. So spielt die Frage alternativer Antriebe im Unions-Programm eine große Rolle. CDU/CSU sprechen sich zwar gegen ein generelles Verbot von Verbrennern aus, wollen aber auch den Wandel zu »CO_2 neutraler Mobilität« schaffen (CDU/CSU-Wahlprogramm 2021). Ein entscheidendes Instrument ist für sie der Emissionshandel, der in allen Bereichen der Mobilität etabliert werden soll. Mit Blick auf alternative Antriebe sprechen sie sich für Technologieoffenheit aus und setzen neben der E-Mobilität auf synthetische Kraftstoffe und Wasserstoff. Aber das Auto soll nicht alleiniges zentrales Verkehrsmittel bleiben, sondern gut mit dem ÖPNV verzahnt werden. Um letzteren zu fördern, setzen CDU/CSU auf Mobilitätsplattformen, die die verschiedenen Angebote vernetzten sollen: von den herkömmlichen ÖPNV-Angeboten bis hin zu neuen Sharing-Angeboten.

Die FDP stellt ihren Abschnitt zur Mobilität unter das Motto »Mobilität ist Freiheit – Innovationen statt Verbote«. Diesem Motto folgend, hat die FDP vor allem eine Antwort auf die Herausforderungen in der

Verkehrspolitik: Wettbewerb. Dieser ist für sie das Mittel der Wahl, um den Bahnverkehr zu stärken (»Das gelingt aber nicht mit einer Staatsbahn, sondern nur mit mehr Wettbewerb«), um alternative Antriebe für Autos zu testen (»Wir wollen ihnen [den Firmen und Ingenieur:innen] die Freiheit zurückgeben, die bestmöglichen Antriebe und Anwendungen zu entwickeln und zu vertreiben.«) und um andere Mobilitätsdienste zu erproben (alle Zitate dieses Absatzes aus dem FDP-Wahlprogramm 2021).

4.4 Wie konkret sind die Versprechen?

Die Parteien buhlen also mit durchaus unterschiedlichen Konzepten für die Verkehrswende um die Gunst der Wähler:innen. Wie konkret nun aber ist der Handlungsbedarf, den die Parteien mit Blick auf die Verkehrswende ausmachen, und wie spezifisch sind die Pläne mit denen die Parteien die Herausforderungen angehen wollen? Anders formuliert: wie konkret oder vage sind die Versprechen formuliert, die die Parteien ihren Wähler:innen machen?

Die Ergebnisse in Tabelle 4.2 zeigen, dass die Parteien sich sowohl in Bezug auf die Gesamtanzahl gemachter Versprechen zum Politikziel Verkehrswende unterscheiden, als auch mit Blick auf die Frage, wie konkret diese Versprechen sind. Die meisten Versprechen finden sich bei den Grünen (110). Da diese dem Politikziel auch in absoluter Worthäufigkeit und relativer Salienz den größten Stellenwert eingeräumt haben, verwundert dieser Befund nicht. Ein Viertel weniger Versprechen finden sich bei Die Linke (83) und nur ungefähr halb so viele bei der CDU/CSU (58). Noch einmal weniger Versprechen sind es bei SPD und FDP, die mit 41 respektive 40 Versprechen gleichauf liegen. Die wenigsten Versprechen kommen von der AfD (22). Diese Verhältnisse spiegeln relativ genau die sinkende Anzahl absoluter Worte wider, die die Parteien zum Politikziel Verkehrswende in ihren Programmen machen. Im Durchschnitt unterscheiden sich Länge und Ausführlichkeit der Versprechen also nicht stark voneinander. Vielmehr gilt, je mehr Worte eine Partei macht, desto mehr Versprechen macht sie auch. Ausnahme ist die SPD, die im Verhältnis deutlich weniger Worte für ihre 41 Versprechen braucht als die anderen Parteien.

Tabelle 4.2: Grad der Konkretheit der Versprechen der Parteien zum Politikziel Verkehrswende

Wahl-programme	Anzahl Versprechen zur Verkehrswende	Versprechen					
		rhetorisch		vage		konkret	
		N	%	N	%	N	%
SPD	41	19	46	16	39	6	15
CDU/CSU	58	34	59	21	36	3	5
B90/Die Grünen	110	57	52	34	31	19	17
FDP	40	24	60	9	23	7	18
AfD	22	14	64	5	23	3	14
Die Linke	83	38	46	12	14	33	40

Anmerkung: Bei den Prozentangaben handelt es sich um Zeilenprozente. Sie geben an, wie groß der Anteil rhetorischer, vager und konkreter Versprechen an allen Versprechen zum Politikziel Verkehrswende im jeweiligen Wahlprogramm ist.

Worüber diese Befunde allerdings noch nichts aussagen ist, wie konkret diese Versprechen sind. Denn Versprechen ist nicht gleich Versprechen. Manche Versprechen formulieren nur eine abstrakte Vision (rhetorisches Versprechen), wie etwa die folgende Aussage aus dem AfD-Wahlprogramm 2021: »Die AfD unterstützt und fördert den motorisierten Individualverkehr als beliebteste Möglichkeit der Fortbewegung.« In dieser Aussage steckt zwar eine Stellungnahme für den motorisierten Individualverkehr, aber keinerlei Information darüber, wie dieser gefördert werden soll. Andere Versprechen stellen zwar Maßnahmen in Aussicht, aber benennen nicht konkret, mit welchen Mitteln oder Regelungen die Maßnahme durchgeführt werden soll. Ein Beispiel für ein solch vages Versprechen ist die Aussage aus dem CDU/CSU-Wahlprogramm 2021: »Wir werden den Schienenverkehr mit dem Deutschlandtakt stärken.« Die dritte Gruppe umfasst Versprechen, die entweder konkrete Maßnahmenvorschläge machen (»Wir wollen 100 Milliarden Euro, verteilt auf die Jahre bis 2035, zusätzlich in Schienennetz und Bahnhöfe investieren.« Grünen-Wahlprogramm 2021) oder

ein eindeutiges und klares Ziel vertreten (»2030 sollen mindestens 15 Millionen PKW in Deutschland voll elektrisch fahren.« SPD-Wahlprogramm 2021). Diese Versprechen sind so konkret, dass deren Erfüllung relativ einfach nachprüfbar ist.

Alle Parteien bedienen sich dieser unterschiedlichen Arten von Versprechen – allerdings in unterschiedlichem Maß. Bei den konkreten Versprechen führt eindeutig Die Linke mit einem Anteil von 40 Prozent. Der Anteil konkreter Versprechen bei den anderen Parteien ist weniger als halb so groß. Zwischen FDP, den Grünen, SPD und AfD ist der Unterschied eher gering (in allen drei Fällen unter drei Prozentpunkten). Nur die CDU/CSU macht relativ gesehen deutlich weniger konkrete Versprechen (fünf Prozent).

Bei den vagen Versprechen hat Die Linke den geringsten Anteil (14 Prozent) Sie ist die einzige Partei, die mehr konkrete als vage Versprechen macht. Die beiden damaligen Regierungsparteien CDU/CSU und SPD machen dagegen sehr häufig vom Mittel des vagen Versprechens Gebrauch. Dies ist möglicherweise ein Resultat der Regierungs- und Koalitionserfahrung, die sie zurückhaltender bezüglich konkreter Versprechen macht.

Den größten Anteil machen allerdings bei allen Parteien die rhetorischen Versprechen aus. Mindestens 45 Prozent der Versprechen zur Verkehrswende sind bei allen Parteien rein rhetorischer Natur. Sie sind also für alle Parteien ein wichtiges Mittel, um im Wahlprogramm die jeweilige Vision für die Verkehrswende vorzustellen, ohne konkret zu werden. Dabei fällt auf, dass die Parteien, die der Verkehrswende insgesamt skeptischer gegenüberstehen und den Begriff selber nicht verwenden (AfD, FDP und CDU/CSU), etwas mehr rhetorische Versprechen machen als die anderen drei Parteien.

4.5 Wo herrscht Konsens, wo Konflikt?

Die mal mehr und mal weniger konkreten Versprechen in den Wahlprogrammen sind aber nicht nur Politikangebot an die Wähler:innen, sondern sie dienen auch dazu, potentiellen Koalitionspartnern zu signalisieren, wo eine Partei inhaltlich steht, wo sich Koalitionspotentiale ergeben und in welchen Punkten eine Einigung schwierig ist. Insgesamt finden sich in den Programmen 31 Zielsetzungen, zu denen die Parteien sich in gleicher, ähnlicher oder gegensätzlicher Weise äußern (siehe Ta-

belle A4.1 im Anhang). Den größten Anteil machen Zielsetzungen aus, die sich zum einen auf den Auto- und Güterverkehr (9) beziehen und zum anderen auf den Bahnverkehr (9). Aber auch für den ÖPNV lassen sich viele Koalitionspotentiale ermitteln (8).

Die Verkehrswende stellt sich als relativ konfliktträchtig dar. Denn neben einigen gleichen und ähnlichen Zielsetzungen zwischen den Parteien finden sich auch relativ viele gegensätzliche Zielsetzungen zu den Plänen oder Zielen einer jeweils anderen Partei. Die aggregierte Übersicht der gegensätzlichen Zielsetzungen in Tabelle 4.3 zeigt, dass die größten Differenzen zwischen der FDP und Die Linke bzw. der FDP und den Grünen bestehen. Bei jeweils fünf Versprechen dieser Parteien vertreten die Parteien gegensätzliche Zielsetzungen, was eine Herausforderung für Koalitionsverhandlungen ist. SPD und CDU/CSU dagegen bieten sich als guter Koalitionspartner in unterschiedlichen Konstellationen an, da sich zwischen ihnen und den anderen Parteien am wenigsten gegensätzliche Zielsetzungen ergeben.

Tabelle 4.3: Anzahl gegensätzlicher Zielsetzungen in den Wahlprogrammen zur Verkehrswende

	SPD	**CDU/ CSU**	**B90/Die Grünen**	**FDP**	**AfD**	**Die Linke**	**Insgesamt**[a]
SPD	-	2	0	3	2	0	3
CDU/CSU		-	3	0	0	3	3
B90/Die Grünen			-	5	4	1	6
FDP				-	0	5	6
AfD					-	4	4
Die Linke						-	7

[a] Diese Spalte gibt an, für wie viele Versprechen einer Partei gegensätzliche Zielsetzungen zu anderen Parteien berechnet werden konnten. Da sich auf Basis eines Versprechens gegensätzliche Zielsetzungen mit mehreren Parteien ergeben können, ist diese Zahl meist kleiner als die Summe gegensätzlicher Zielsetzungen mit den einzelnen Parteien.

Inhaltlich finden sich gegensätzliche Zielsetzungen vor allem in Bezug auf den Auto- und Flugverkehr. In den meisten Fällen verläuft die Trennlinie klar zwischen dem linken und dem rechten Lager. Das heißt, eine oder mehrere Parteien, die dem rechten Lager zugeordnet werden können (Union, FDP und AfD), vertreten eine Position, und eine oder mehrere Parteien des linken Lagers (SPD, Die Linke und die Grünen) eine gegensätzliche Zielsetzung. Eine Ausnahme von dieser Regel gibt es allerdings: FDP und Die Linke lehnen beide eine Kaufprämie für Elektroautos ab. Die Grünen dagegen wollen die Kaufprämie zwar zu einem Bonus-Malus-System weiter entwickeln, an der grundsätzlichen Idee, Elektromobilität beim Kauf zu fördern, halten sie aber fest. Mit Blick auf die Bahn gibt es nur eine gegensätzliche Zielsetzung (Privatisierung der Deutschen Bahn) und beim ÖPNV gar keine. Das bedeutet im Umkehrschluss aber nicht, dass die Parteien hier in allen Punkten einer Meinung sind. Stattdessen gibt es viele Punkte, zu denen sich nicht alle Parteien auslassen. Äußern sich zwei Parteien allerdings zum selben Punkt und vertreten die gleiche oder eine ähnliche Zielsetzung, dann unterstreicht das die Konsensualität dieses Themas.

Tabelle 4.4: Anzahl gleicher oder ähnlicher Zielsetzungen in den Wahlprogrammen zur Verkehrswende

	SPD	**CDU/ CSU**	**B90/Die Grünen**	**FDP**	**AfD**	**Die Linke**	**Insgesamt**[a]
SPD	-	8	15	3	1	17	16
CDU/CSU		-	9	7	6	9	14
B90/Die Grünen			-	3	1	26	26
FDP				-	5	5	9
AfD					-	1	6
Die Linke						-	27

[a] Diese Spalte gibt an, für wie viele Versprechen einer Partei gleiche oder ähnliche Zielsetzungen zu anderen Parteien berechnet werden konnten. Da sich auf Basis eines Versprechens gleiche oder ähnliche Zielsetzungen mit mehreren Parteien ergeben können, ist diese Zahl kleiner als die Summe gleicher oder ähnlicher Zielsetzungen mit den einzelnen Parteien.

Die entsprechende Analyse der gleichen und ähnlichen Zielsetzungen stärkt das bereits in Unterkapitel 4.3 gewonnene Bild, dass die drei linken Parteien sich in puncto Verkehrswende relativ einig sind, zu den anderen Parteien aber weniger Gemeinsamkeiten bestehen. Am häufigsten finden sich gleiche und ähnliche Zielsetzungen zwischen den Programmen der Partei Die Linke und den Grünen (siehe Tabelle 4.4). Jeweils 26 ähnliche Versprechen lassen sich in den Programmen beider Parteien finden.[6] Deutlich seltener, aber dennoch hoch sind die Überschneidungen zwischen der SPD und der Partei Die Linke (17) und der SPD und den Grünen (15). Bedenkt man, dass die SPD insgesamt nur 41 Versprechen zur Verkehrswende gemacht hat, ist der Anteil der gleichen und ähnlichen Zielsetzungen zwischen der SPD und den anderen beiden linken Parteien recht beachtlich.

Deutlich weniger Überschneidungen haben die drei Parteien mit der CDU/CSU, die wiederum als diejenige hervorsticht, die auf Basis der gleichen und ähnlichen Zielsetzungen mit allen anderen Parteien ungefähr gleich gut koalieren könnte (neun gleiche bzw. ähnliche Zielsetzungen mit den Grünen, und der Partei Die Linke, acht mit der SPD, sieben mit der FDP und sechs mit der AfD). Am wenigsten Koalitionspotentiale ergeben sich aus der Analyse für die AfD. Neben den sechs gleichen bzw. ähnlichen Zielsetzungen mit der Union teilt sie auch mit der FDP fünf Ziele. Mit den drei linken Parteien könnte die AfD sich spontan dagegen nur in einem Punkt einigen: dem Deutschlandtakt. Allerdings fällt ihr Bekenntnis dazu auch deutlich verhaltener aus als bei den anderen Parteien.

6 Allerdings ist es hier wichtig zu beachten, dass diese beiden Parteien auch die längsten Wahlprogramme haben und entsprechend auch in absoluten Zahlen deutlich mehr Versprechen zur Verkehrswende gemacht haben als die anderen Parteien (siehe Unterkapitel 4.4). Entsprechend gibt es relativ viele konkrete Ziele, zu denen sich nur diese beiden Parteien geäußert haben (sieben von den insgesamt 31 hier untersuchten).

5. Bildungsgerechtigkeit in den Wahlprogrammen der Parteien 2021

5.1 Einleitung: Das Politikziel und seine Herausforderungen

Dieses Kapitel befasst sich mit dem Politikziel Bildungsgerechtigkeit. Der Fokus liegt auf der frühkindlichen und schulischen Bildung, da hier die Grundsteine für die Teilhabe- und Aufstiegschancen im Leben eines Menschen gelegt werden. Neben direkten Fördermaßnahmen zur Bekämpfung von Bildungsungerechtigkeit, fallen darunter unter anderem auch (in)direkte finanzielle Förderung von Kindern (zum Beispiel Zugang zur Kita, Ressourcen, Kindergeld/-grundsicherung), sprachliche Voraussetzungen/Förderungen, die Ausgestaltung des Schulsystems (differenziert vs. einheitlich), ganzheitliche Bildung (zum Beispiel Ganztagsschulen oder infrastrukturelle Angebote für Kinder) und weitreichendere Fragen der Zuständigkeit und Kooperation zwischen Bund und Ländern. Über die frühkindliche und schulische Bildung hinaus sind weitere Bildungsbereiche wie Ausbildung, Weiterbildung und Hochschulen aus der Betrachtung ausgeschlossen. Ferner bezieht sich der Begriff »Gerechtigkeit« auf soziale Unterschiede – etwa im Hinblick auf den familiären, sozioökonomischen und bildungssozialen Hintergrund – zwischen Kindern und Jugendlichen, die den Zugang zu und das Erlangen von Bildung erleichtern oder erschweren. Damit werden andere Faktoren, zum Beispiel Diskriminierungserfahrungen aufgrund des Geschlechts oder der sexuellen Identität, die die Teilhabe am Bildungssystem beeinflussen können, in diesem Bericht nicht nähergehend beleuchtet.

Wie stellt sich die Problemlage nun dar? Spätestens der sogenannte »PISA-Schock«, der Deutschland 2000 ereilte, führte die Defizite des deutschen Bildungssystems eindeutig vor Augen. In diesem Jahr

wurden erstmals die OECD-weiten Schulleistungsuntersuchungen unter Fünfzehnjährigen (PISA), die mittlerweile alle drei Jahre erhoben werden, durchgeführt. Nicht nur schnitt Deutschland im internationalen Vergleich relativ schlecht ab; auch zeigte sich, dass Bildung in Deutschland stark von der sozialen Herkunft abhängt. Kinder aus sozial schwachen Familien zeigten weitaus schlechtere Ergebnisse (OECD 2016; Bundeszentrale für politische Bildung 2013; Baumert 2001). Im Bereich Lesekompetenz gab es in Deutschland die größten Unterschiede in Abhängigkeit vom sozioökonomischen Status (Geißler/Weber-Menges 2010). Seitdem gibt es immer wieder Diskussionen und auch Versuche, das Bildungssystem zu reformieren, unter anderem indem Bildungsstandards in den Bundesländern vereinheitlicht werden. In den folgenden PISA-Studien konnte Deutschland den Stand im internationalen Vergleich zwar verbessern, aber dennoch liegen auch die Ergebnisse der letzten Jahre nur leicht über dem OECD-Durchschnitt, sind teils abflachend oder gar mit rückläufiger Tendenz, und es existiert nach wie vor eine soziale Schichtung bei den Bildungschancen (Bundesregierung 2019).

Dieses Bild zeigt sich auch in weiteren Studien: So hat die 2016 veröffentlichte IGLU-Untersuchung gezeigt, dass »Kinder aus der obersten Schicht (»obere Dienstklasse«) eine fast vier Mal höhere Chance als Kinder von Facharbeitern [haben], eine Empfehlung für das Gymnasium zu bekommen« – bei gleichen kognitiven Fähigkeiten (Hopf/Edelstein 2018: 93). Kinder von Akademiker:innen beenden ihre Schulkarriere mit einer Wahrscheinlichkeit von über 50 Prozent mit dem Abitur, wohingegen Kinder von ungelernten Arbeiter:innen eine weitaus geringere Wahrscheinlichkeit haben, die Schule mit dem Abitur abzuschließen (Hopf und Edelstein 2018). Zudem zeigen sich für Jugendliche mit Migrationshintergrund starke Nachteile. Auch eine von der UNICEF in Auftrag gegebene und 2018 veröffentlichte internationale Studie verweist auf die Herausforderungen in Deutschland im unteren Bildungsbereich. Es gibt also noch immer einen engen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg – auf allen Ebenen. Schon bei der Frage nach den Vorstellungen und Wünschen zeigen sich Unterschiede: Bei gleichem Leistungsniveau kann sich jede:r vierte Jugendliche aus bildungsnahen Familien vorstellen, zu studieren, aus bildungsfernen Elternhäusern ist es dagegen nur jede:r siebte. Zudem zeigen sich deutliche Disparitäten zwischen Schüler:innen mit deutscher Herkunft und jenen mit Migrationsgeschichte (Spiegel 2018;

UNICEF 2018). Eine ebenfalls 2018 veröffentlichte Studie der OECD weist zudem auf eine doppelte Benachteiligung hin: »Kernproblem ist, dass fast die Hälfte der sozial benachteiligten 15-Jährigen in Deutschland auf Schulen gehen, die selbst in einem ungünstigen sozialen Umfeld liegen.« (Deutschlandfunk 2018). Das Umfeld und die Konzentration benachteiligter Schüler:innen sei ein größeres Problem als der einzelne spezifische Hintergrund.

Die Politik selbst veröffentlicht seit 2006 im zweijährigen Rhythmus einen »Nationalen Bildungsbericht«: ein »indikatorengestützter Bericht, der das deutsche Bildungswesen als Ganzes abbildet und von der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung bis zur Weiterbildung im Erwachsenenalter reicht.« (Nationaler Bildungsbericht 2020).[1] Auch dieser Bericht erkennt an, dass es herkunftsbedingte Ungleichheiten gibt, die es mit »Bildung von Anfang an« auszugleichen bedarf. So lag etwa 2019 die Bildungsbeteiligungsquote bei unter 3-Jährigen ohne Migrationsgeschichte bei 42 Prozent, während diese bei Kindern mit Migrationsgeschichte nur bei 21 Prozent lag, und Schüler:innen mit hohem Sozialstatus schlagen mit 79 Prozent fast 3-mal so häufig die Gymnasiallaufbahn ein wie Gleichaltrige mit niedrigem Sozialstatus (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020).

In Bevölkerungsumfragen zeigt sich, dass Bildung und soziale Gerechtigkeit zentrale Wahlthemen sind. Laut einer vor der Bundestagswahl 2017 von YouGov durchgeführten Umfrage waren für rund zwei Drittel der Befragten »Soziale Gerechtigkeit« und »Bildung und Erziehung« wichtige Themen für ihre Wahlentscheidung – das waren deutlich mehr als bei den Themen Wohnen, Einwanderung und Umwelt/Energie (Suhr 2017). Zudem sahen laut einer vom Ersten Programm in Auftrag gegeben Studie sechs von zehn Befragten »gleiche Bildungschancen für alle Kinder unabhängig von ihrer sozialen Herkunft« als wichtigstes bildungspolitisches Ziel (Das Erste 2017).

Eine Besonderheit des Politikfeldes Bildung ist die föderale Zuständigkeit. Das Grundgesetz regelt, dass die Bundesländer und nicht der Bund für die Bildungspolitik zuständig sind (Kulturhoheit). Dies

---

1 Zurückzuführen ist dies auf eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern aus dem Jahr 2004. Der Bericht wird im Auftrag der Kultusministerkonferenz (KMK) und des Bildungs- und Forschungsministeriums (BMBF) unter Federführung des DIPF | »Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation« erstellt.

führt dazu, dass es zwischen den Bundesländern mitunter große Unterschiede in der Ausgestaltung des Bildungssystems gibt, unter anderem hinsichtlich der Kita-Beiträge, der Schulsysteme, der Anzahl von Schuljahren (Abitur nach zwölf oder 13 Jahren) und dem Fächerangebot. Zwar gibt es mit der Kultusministerkonferenz (KMK) ein Forum, in dem sich die Bundesländer regelmäßig austauschen. Allerdings ist die KMK nicht im Grundgesetz verankert und Absprachen haben keine rechtliche Bindung. Sowohl gesellschaftlich als auch wissenschaftlich ist umstritten, inwieweit diese historisch begründete föderale Zuständigkeit von Vor- oder Nachteil für das Bildungssystem ist (Schwager 2005; Helbig 2012). Eine Herausforderung, die etwa vom »Allgemeinen Schulleitungsverband Deutschlands« angeprangert wird, sind die ungleichen Bildungschancen, die sich beim Schulwechsel in ein anderes Bundesland ergeben (Wolters-Vogeler 2016). Auch stellt der Föderalismus für viele Akteure und Wissenschaftler:innen eine Herausforderung dar, wenn es darum geht, effektive Lösungen für herkunftsbedingte Unterschiede und Ungleichheiten im Bildungssystem zu finden und zu implementieren.

Eine besondere Herausforderung für die letzte Regierung war die Corona-Pandemie und die damit verbundenen Schließungen von Kitas und Schulen. Einige Studien weisen bereits darauf hin, dass es in der Bereitstellung von Lernmaterialien in Zeiten des Distanzunterrichts deutliche Unterschiede zwischen Gymnasien und anderen Sekundarschulen sowie zwischen privaten und öffentlichen Schulen gab und dass Privatschüler:innen in Zeiten der Schulschließungen häufiger Videounterricht als andere Schüler:innen erhielten sowie nach dem Shutdown häufiger wieder regulär zur Schule gehen konnten (Huebener/Spieß/Zinn 2020). Welche mittel- und langfristigen Folgen sich aus diesen und anderen Ungleichheiten für das deutsche Bildungssystem ergeben, bleibt abzuwarten.

5.2 Wie wichtig ist es?

Wie häufig wird Bildungsgerechtigkeit in den Wahlprogrammen thematisiert? Dem Politikziel widmen die Parteien im Schnitt über 1.700 Wörter und über 3,9 Prozent der Gesamtlänge ihrer Wahlprogramme. Es gibt bedeutende Unterschiede zwischen den Parteien (siehe Tabelle 5.1). Gemessen an der relativen Bedeutung des Politikziels, das heißt,

dem Anteil an der Gesamtlänge, zeigt sich, dass Bildungsgerechtigkeit am häufigsten von der Partei Die Linke thematisiert wird: der Anteil an der Gesamtlänge beträgt 4,7 Prozent. Auch bei Grünen, SPD und FDP nimmt das Politikziel Bildungsgerechtigkeit mit über vier Prozent einen bedeutenden Anteil des Wahlprogramms ein. Die AfD (3,3 Prozent) und die Union (2,7 Prozent) thematisieren Bildungsgerechtigkeit weitaus weniger.

Tabelle 5.1: Bedeutsamkeit (Salienz) des Politikziels Bildungsgerechtigkeit in den Wahlprogrammen der Parteien 2021

Wahlprogramme		**Anzahl der Wörter**		**Salienz**
	Std-Seiten	**insgesamt**	**BG**	**Anteil in %**
SPD	98	24505	1099	4,48
CDU/CSU	179	44763	1193	2,67
B90/Die Grünen	270	67456	2936	4,35
FDP	143	35842	1448	4,04
AfD	102	25379	844	3,33
Die Linke	286	71467	3351	4,69

Anmerkung: BG: Bildungsgerechtigkeit. Sortierung der Parteien nach dem Bundestagswahlergebnis 2021.

Trotz dieser Unterschiede zwischen den Parteien spielen bildungspolitische Themen aber bei allen Parteien eine nicht zu vernachlässigende Rolle: drei bis fast fünf Prozent der Gesamtlänge eines Wahlprogramms stellen beachtliche Anteile dar. Dem Politikziel kommt also insgesamt eine entscheidende Bedeutung zu, auch wenn besonders die gesellschaftspolitisch linken Parteien dem Politikziel eine noch wichtigere Rolle als die gesellschaftspolitisch rechten Parteien zuschreiben.

5.3 Welche Pläne haben die Parteien?

Der vorausgegangene Abschnitt hat gezeigt, dass Bildungsgerechtigkeit in den Programmen aller Parteien einen bedeutenden Platz einnimmt,

es aber auch Unterschiede hinsichtlich der Bedeutung des Politikziels zwischen den Parteien gibt. Und nicht nur das, es gibt auch inhaltliche Differenzen zwischen den Parteien. So unterscheiden sich die Parteien zum Teil sehr stark in ihren Problemanalysen und inhaltlichen Schwerpunkten. Grob lassen sie sich in drei Lager einteilen: 1. das »linke Lager«, bestehend aus den Parteien Die Linke, den Grünen und der SPD (in abnehmender Stärke der Reformbestrebungen), das aus sozioökonomischen Unterschiedenen resultierende Bildungsungerechtigkeit als zentrales Problem benennt, 2. die FDP im eher »liberalen Lager« mit der Vision einer Leistungsgesellschaft, und 3. die AfD im »national-konservativen Lager«, welche Probleme in der Bildung vor allem auf die Einwanderung zurückführt. Allerdings sind diese Lager nicht trennscharf; so finden sich etwa bei der FDP durchaus auch Maßnahmen, die zumindest im Ansatz eine linke Prägung aufweisen. Die CDU/CSU ist schwerer einzuordnen, da sie sich relativ selten zu dem Politikziel äußert und wenig konkrete Versprechen für die Zukunft macht.

Die Linke äußert sich umfassend zu bildungspolitischen Themen und sieht Bildungsungerechtigkeit als ein großes gesellschaftliches und politisches Problem in Deutschland, das schon vor der Corona-Krise bestand, durch diese aber noch verstärkt wurde: »Die Corona-Krise hat die Ungerechtigkeiten des Kapitalismus deutlich zu Tage treten lassen: während die einen um die Bildung ihrer Kinder bangen mussten, steigerten große Konzerne ihre Gewinne.« Kritik an sozioökonomischer Ungleichheit und am Kapitalismus sowie die Diagnose einer »sozialen Spaltung« sind seit jeher zentrale Motive der Partei Die Linke und werden offensichtlich auch in Verbindung mit bildungspolitischen Herausforderungen und »Versäumnissen« der jetzigen und vorherigen Regierungen gebracht. Die Linke strebt einen Wandel hin zu einem inklusiven Bildungssystem auf allen Ebenen an. So soll es etwa »Eine Schule für alle« mit Ganztagsbetreuung geben und damit das differenzierte Schulsystem aufgehoben werden. Die Idee einer ganzheitlichen Bildung ist dabei von zentraler Bedeutung, die über die Ganztagsbetreuung hinaus auch über die Bereitstellung von infrastrukturellen Angeboten realisiert werden soll. Ziel ist die Bereitstellung von »Kinder- und Jugendfreizeiteinrichtungen, Musikschulen, Bibliotheken etc. [… die …] niedrigschwellig, barrierefrei, wohnortnah im Lebensumfeld und möglichst gebührenfrei« sind. Die Linke will ein »Teilhabegesetz für Kinder und Jugendliche«, um so einen »Rechtsanspruch auf soziale Teilhabe« zu sichern. Bildung soll aus Sicht der Partei Die Linke in der öffent-

lichen Hand bleiben, beziehungsweise in diese zurückgeführt werden (keine Privatisierung). Es brauche mehr Investitionen, unter anderem im frühkindlichen Bereich für den kostenfreien Besuch der Kita und im schulischen Bereich für mehr Sozialarbeiter:innen und eine bessere Ausstattung der Schulen: »Gerade in sogenannten Brennpunktschulen fehlt das Geld.« Auch spielt die »mehrsprachige Sozialisation« für Die Linke eine entscheidende Rolle, unter anderem soll das Ablegen von schulischen Prüfungen in der Herkunftssprache ermöglicht werden. Zudem soll für geflüchtete und zugewanderte Kinder unabhängig vom Aufenthaltsstatus der Zugang zu frühkindlicher und schulischer Bildung gesichert werden (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm der Partei Die Linke 2021).

Grüne und SPD haben ähnliche Problemanalysen und Visionen wie Die Linke – wenngleich sie dabei etwas zurückhaltender und moderater sind. Auch sie sehen aus sozialen Unterschieden resultierende Ungerechtigkeiten im Bildungssystem und fordern, dass der Staat investieren muss – auch und besonders, um den durch die Corona-Pandemie noch verstärkten Benachteiligungen entgegenzuwirken.

Die SPD macht zwar kein konkretes Versprechen in Bezug auf die Corona-Pandemie, sie sieht aber auch, dass sich besonders »[d]urch die Einschränkung des Präsenzunterrichts während der Pandemie [...] die Verbindung von Bildungserfolg und Familienhintergrund zu verfestigen und Bildungsbenachteiligungen zu verstärken« drohen. Wie Die Linke setzt sich auch die SPD für ein gerechteres, inklusiveres und ganzheitliches Bildungssystem ein, indem sie unter anderem ein Recht auf Ganztagsbetreuung und mehr Mittel für Schulsozialarbeit fordert – wobei sie aber in ihren Forderungen im Vergleich zu Die Linke moderater ist. Hinsichtlich der Idee einer ganzheitlichen Bildung verspricht auch die SPD die soziale Teilhabe von Kindern in den Blick zu nehmen. Sie will das Bundesprogramm »Gemeindehaus 2.0« initiieren, um so »Angebote unter einem Dach [zu] bündeln: außerschulische Bildung, Sport, Kultur und Jugendarbeit, Netzwerke für den Kinderschutz, barrierefreie digitale Infrastruktur für alle Kinder und Jugendlichen« (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm der SPD 2021).

Um die Bildungskosten der Corona-Pandemie abzufedern, fordern die Grünen ganz offensiv einen »Corona-Rettungsschirm für Kinder und Jugendliche«, denn die »Pandemie hat tiefe Spuren hinterlassen, gerade bei Kindern, die es zu Hause auch davor schon schwerer hatten«. Auch für die Grünen ist ein inklusives, ganzheitliches Bildungssystem

eine zentrale Vision, die sich unter anderem in ihren Versprechen zu einem Recht auf Ganztagsbetreuung, Schulsozialarbeit und kostenfreie Kitas spiegelt – wobei sie in ihren Forderungen jedoch oft weniger konkret sind als Die Linke und SPD. Wie Die Linke und die SPD sind auch die Grünen der Meinung, dass es für einen ganzheitlichen Bildungsansatz mehr bedarf als die rein schulische Bildung, zum Beispiel: »Kulturelle Bildung muss zu einem elementaren Bestandteil unseres Bildungssystems werden«. Aber sie sind weitaus zurückhaltender als die SPD und Die Linke, die soziale Teilhabe von Kindern und Jugendlichen über den Zugang infrastruktureller Angebote direkt thematisieren. Wie Die Linke sehen die Grünen, dass »Mehrsprachigkeit […] als Reichtum begriffen werden [sollte] und nicht als Defizit.« – allerdings folgen daraus keine konkreten Maßnahmen. Ein zentraler Unterschied zu Die Linke besteht in der Frage, ob der Bund mehr Kompetenzen bekommen soll. Die Grünen wollen den Ländern Bundesmittel für Infrastruktur und Lehrpersonal zur Verfügung stellen, machen aber dabei deutlich: »Wir wollen dies im Rahmen der Befugnisse des Bundes fördern.« Ein Alleinstellungsmerkmal der Grünen ist zudem, die Verknüpfung von Bildung und Nachhaltigkeit: »Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) sowie die klassische Umweltbildung sind der Schlüssel zur notwendigen gesellschaftlichen Transformation.« Was hinter dieser Vision konkret steht, wird aus dem Wahlprogramm der Grünen allerdings nicht ersichtlich (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm der Grünen 2021).

Für die FDP als Vertreterin des eher liberalen Lagers ist Bildung »die elementare Voraussetzung für individuelles Vorankommen und ein selbstbestimmtes Leben« und eine »Chance zum sozialen Aufstieg«. Sie will »faire Aufstiegschancen«, aber anders als im linken Lager sind für die FDP Wettbewerb und Differenzierung dabei zentrale Mittel und Ziele, zum Beispiel durch den Erhalt eines differenzierten Schulsystems.[2] Sie will die wirtschaftliche Kompetenz von Schüler:innen fördern, vor allem durch die bundesweite Einführung der Schulfächer »Wirtschaft« und »Information« und mit der Errichtung von »MakerSpaces«, um »Kreativität und das Interesse an unternehmerischen und selbstständigen Lebenswegen« zu fördern. Darüber hinaus

2 Diese Unterschiede drücken sich auch bereits in einer anderen Rhetorik aus, so schreiben etwa Grüne und Die Linke in ihren Programmen von »gleichen Lebenschancen« und nicht von Aufstiegschancen.

spricht sie sich für die »Einbindung außerschulischer Akteure und Initiativen« aus, besonders im wissenschaftlichen Bereich, etwa durch die Stärkung von Initiativen wie das »Haus der kleinen Forscher«. Trotzdem sieht auch die FDP, dass es soziale Nachteile gibt, die sie mit bedarfsorientierten Fördermaßnahmen angehen will, etwa durch die Förderung des Aufbaus von sogenannten Talentschulen »insbesondere in kinderreichen Stadtteilen und in Regionen mit großen sozialen Herausforderungen«[3], durch »eigenverantwortlich[e] individuelle Förderkonzepte für Kinder und Jugendliche mit mehr Förderbedarf« (»German Dream Zuschuss«) und die Schaffung von »Aufstiegsscouts […], die als Ansprechpersonen für Schülerinnen und Schüler fungieren, die sich über die Chancen und Wege zu einer Berufsausbildung oder zu einem Studium informieren möchten«. Auch die FDP bezieht sich im Zusammenhang mit Bildung auf Corona, allerdings nicht im Sinne einer Verschärfung der Ungleichheiten, wie das im linken Lager der Fall ist, sondern hinsichtlich des Sichtbarwerdens von Versäumnissen in der digitalen Ausstattung und Kompetenz: »Die Corona-Krise hat gezeigt, dass die finanziellen Mittel für WLAN und Hardware allein nicht ausreichend sind, um im Notfall digitalen Unterricht von zu Hause aus zu ermöglichen.« Die FDP will zwar »altersgerechte Vermittlung von Fremdsprachen im Kindesalter« fördern, aber spricht in diesem Zusammenhang nicht explizit davon, die Herkunftssprachen von Kindern in das Bildungssystem zu integrieren (wie im linken Lager), sondern sieht Sprachkenntnisse eher als Kompetenz für das spätere Arbeiten in einer »globalisierten Arbeitswelt«. Die FDP will, »dass jedes Kind mindestens ein Jahr vor der Einschulung an einem Deutschtest teilnimmt«. Hinsichtlich der Zuständigkeit im Bildungsbereich fordert die FDP einerseits mehr Vereinheitlichung durch bundesweite Abschlussprüfungen sowie »eine Reform des Bildungsföderalismus und eine Grundgesetzänderung, damit Bund und Länder« zusammenarbeiten können. Anderseits sollen die Schulen mehr Autonomie erhalten, insbesondere über ein eigenes Budget (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm der FDP 2021).

In der Problemanalyse und zum Teil auch in den inhaltlichen Schwerpunkten der AfD spiegelt sich das rechtsnationale Profil der

3 Siehe etwa das Förderprogramm in NRW, das die FDP als Vorbild benennt: https://www.land.nrw/de/tags/talentschule

Partei wider. Sie spannt den Bogen von der Bildungspolitik zur Einwanderung – eines ihrer zentralen Themen. So steht im AfD-Programm: »Die Integration von Migranten ist eine Herausforderung für das deutsche Bildungssystem, da viele von ihnen anderen Kulturkreisen und zudem oft bildungsfernen Schichten entstammen.« Auch steht im AfD-Programm: der »Bildungsstand soll als ein wesentliches Entscheidungskriterium [...] bei einer rational gesteuerten Einwanderungspolitik« berücksichtigt werden. Schulpflichtige Asylbewerber:innen sollen laut der AfD mit dem Ziel beschult werden, »diese auch für die Möglichkeit ihrer Rückkehr in ihr Heimatland vorzubereiten. Der Lernfortschritt einheimischer Schüler darf nicht beeinträchtigt werden.« Somit ist für die AfD auch »ein Unterricht in ihrer Muttersprache« eine Option – allerdings aus ganz anderen Motiven als für Die Linke, die Mehrsprachigkeit im Bildungssystem als Ziel hin zu einem inklusiven und integrativen Bildungssystem formuliert. Die deutsche Sprache soll nach dem Willen der AfD in allen Bildungseinrichtungen erhalten und »nicht durch andere Sprachen zurückgedrängt werden«. Ferner stellt sich die AfD gegen »Gleichmacherei« und sieht Differenzierung – besonders in Form eines differenzierten Schulsystems (inklusive Förder- und Sonderschulen) – als Weg zur Bildungsgerechtigkeit. Corona wird von der AfD im Zusammenhang mit Bildung nur insofern thematisiert, als dass sie das »Tragen von Masken in Kindertagesstätten, Horten und Schulen« ablehnt (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm der AfD 2021).

Die CDU/CSU ist inhaltlich schwerer einzuordnen, da sie Bildungsgerechtigkeit im Vergleich zu den anderen Parteien relativ selten erwähnt und oft eher über das Erreichte schreibt, als konkrete Versprechen für die Zukunft zu machen. Auf Grundlage der Aussagen im Wahlprogramm lässt sich ausmachen, dass die Partei soziale Unterschiede als eine Herausforderung sieht – das geht in die Richtung des linken Lagers, aber die Union äußert sich hier viel zurückhaltender. Sie gibt das »Zukunftsversprechen Aufstieg durch Bildung. [...] Jedes Kind soll seinen Möglichkeiten entsprechend von Anfang an gefördert werden, gerade auch in sozial schwierigen Lagen.« Die Union erkennt an, dass die Corona-Pandemie eine Herausforderung darstellt, unter der besonders die »Lernschwächeren« leiden. Sie verspricht wenig Neues, bekennt sich vor allem zur Implementierung und Weiterführung von bereits in der vergangenen Legislaturperiode angegangen Maßnahmen. Beispiele dafür sind das in der Corona-Pandemie initiierte Unterstüt-

zungsprogramm[4], das kürzlich ins Leben gerufene Bund-Länder-Programm »Schule macht stark«[5] zur Unterstützung von Schulen in sozial schwierigen Lagen, den weiteren Ausbau von Kitas oder die Weiterführung der Qualitätsoffensive in der Lehrerbildung. Wie die Grünen, bekennt sich die Union zum Erhalt des Bildungsföderalismus. Im sprachlichen Bereich sieht die CDU/CSU ähnlich wie die FDP die Notwendigkeit zur Durchführung von Sprachtests vor der Einschulung gegeben – will bei Förderbedarf aber auch Sprachförderung anbieten und dafür unter anderem das Bundesprogramms »Sprach-Kitas« unterstützen (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm der CDU/CSU 2021).

5.4 Wie konkret sind die Versprechen?

Neben diesen inhaltlichen Differenzen spielt bei der Betrachtung der Programmatik auch eine Rolle, wie viele Versprechen die Parteien geben und wie konkret diese sind. Wie Tabelle 5.2 zeigt, unterscheiden sich die Parteien tatsächlich hinsichtlich der Anzahl und des Grades der Konkretheit ihrer Versprechen. In Bezug auf die Gesamtanzahl der Versprechen machen die Grünen mit 51 Versprechen die meisten Versprechen und Die Linke knapp ein Sechstel weniger (43). Die anderen Parteien machen im Vergleich zu den Grünen weniger als die Hälfte der Versprechen. Bei der SPD und der FDP sind es 24, bei der AfD 17 und bei der CDU/CSU 16.

4 »Aktionsprogramm Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche« in Höhe von zwei Milliarden Euro in den Jahren 2021/2022, siehe Bundesregierung 2021.

5 Die Initiative mit insgesamt 125 Millionen wird je zur Hälfte von Bund und Ländern finanziert. Sie wurde 2019 von Bund und Ländern beschlossen und ist auf zehn Jahre angelegt, siehe BMBF 2021.

Tabelle 5.2: Grad der Konkretheit der Versprechen der Parteien zum Politikziel Bildungsgerechtigkeit

Wahlprogramme	**Anzahl Versprechen zur Bildungsgerechtigkeit**	**Versprechen**					
		rhetorisch		**vage**		**konkret**	
		N	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**
SPD	24	8	33	7	29	9	38
CDU/CSU	16	5	31	8	50	3	19
B90/Die Grünen	51	27	53	17	33	7	14
FDP	24	6	25	6	25	12	50
AfD	17	3	18	7	41	7	41
Die Linke	43	12	28	12	28	19	44

Anmerkung: Bei den Prozentangaben handelt es sich um Zeilenprozente. Sie geben an, wie groß der Anteil rhetorischer, vager und konkreter Versprechen an allen Versprechen zum Politikziel Bildungsgerechtigkeit im jeweiligen Wahlprogramm ist.

Auch bei der Konkretheit der Versprechen gibt es beachtliche Unterschiede zwischen den Parteien. Ein Beispiel für eine rhetorische Zusage ist etwa folgendes Versprechen aus dem Programm der Partei Die Linke: »Bildung ist mehr als die Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt. Der Trend zur immer stärkeren Ökonomisierung von Bildung muss gestoppt werden.« Hier positioniert sich Die Linke zwar gegen die Ökonomisierung, aber es bleibt komplett offen, was die genauen Ziele sind oder welche konkreten Maßnahmen in Angriff genommen werden sollen. Ein vages Versprechen ist zum Beispiel: »Wir unterstützen das Bundesprogramm ›Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist‹ und wollen die sprachliche Bildung in diesem Bereich weiter fördern.« Dieses vage CDU/CSU-Versprechen bezieht sich zwar auf ein bereits vorhandenes Programm, aber es bleibt unklar, wie und in welcher Höhe hier genau gefördert werden soll – und ob es zu einer Erhöhung der Förderung kommen soll. Während bei vagen und besonders bei rhetorischen Versprechen nicht eindeutig ist, wann genau von einer Umset-

zung gesprochen werden kann, lässt sich dies bei konkreten Versprechen genau bestimmen. Beispiel für ein solches konkretes Versprechen aus dem FDP-Programm ist die Forderung, »Ein Prozent der Mehrwertsteuereinnahmen zusätzlich in Bildung [zu] investieren«.

Bei der FDP ist der Anteil konkreter Versprechen mit 50 Prozent am höchsten – danach folgt Die Linke mit 44 Prozent. Die AfD (41 Prozent) und die SPD (38 Prozent) landen auf Platz drei und vier. Bei der Union (19 Prozent) und bei den Grünen (14 Prozent) ist der Anteil konkreter bildungspolitischer Versprechen am geringsten. Rhetorische Versprechen stellen bei allen Parteien einen nicht geringen Anteil dar: zwischen 18 Prozent bei der AfD und 53 Prozent bei den Grünen.

Wie ist es einzuordnen, dass konkrete Versprechen im Bildungsbereich gemacht werden? Ganz allgemein sind konkrete Versprechen ein Zeichen für die Bedeutung eines Politikziels und auch für die Ernsthaftigkeit, mit der eine Partei ein bestimmtes Politikziel angeht. Andererseits stellt sich im Bildungsbereich die Länderkompetenz als eine besondere Herausforderung dar. Nach derzeitigem Stand ist es aufgrund der fehlenden Zuständigkeit nicht möglich, bestimmte bildungspolitische Versprechen auf der Bundesebene zu erfüllen, wie zum Beispiel die FDP-Forderung nach der Vereinheitlichung des Abiturs und der Mittleren Reife oder der Forderung der Partei Die Linke, das Schulsystem im Sinne einer »Schule für alle« zu vereinheitlichen. Allerdings fordern beide Parteien auch die Abschaffung des Kooperationsverbots und eine Änderung des Grundgesetzes, sodass der Bund im Bildungsbereich mehr Zuständigkeiten bekäme. Eine solche Änderung des Grundgesetzes bedürfe allerdings einer Zweidrittelmehrheit im Bundestag – es ist mehr als fraglich, ob ein solches Unterfangen derzeit Aussicht auf Erfolg hätte. Somit lässt sich die Zurückhaltung mancher Parteien, konkrete bildungspolitische Versprechen zu machen, auch dahin deuten, dass hier die Zuständigkeit der Länder, die etwa aus Sicht von CDU/CSU und Grünen unangetastet bleiben soll, nicht in Frage gestellt werden soll.

5.5 Wo herrscht Konsens, wo Konflikt?

Auch wenn bei Fragen der Bildungsgerechtigkeit die Länder mitzureden haben, spielt das Politikziel für die Bundesparteien und für potentielle Koalitionen doch eine zentrale Rolle – das hat schon allein der

beachtliche Anteil des Politikziels in den Wahlprogrammen gezeigt. Einesteils zeigen sich bei diesem Politikziel unterschiedliche Positionen und anvisierte Maßnahmen, andernteils gibt es aber durchaus inhaltliche Überschneidungen zwischen verschiedenen Parteien und damit Potential für Kooperation. Wie schaut es nun ganz konkret aus? Zwischen welchen Parteien zeigen sich gleiche bzw. ähnliche und wo werden gegensätzliche Zielsetzungen sichtbar?

Tabelle 5.3: Anzahl gleicher oder ähnlicher Zielsetzungen in den Wahlprogrammen zur Bildungsgerechtigkeit

	SPD	**CDU/ CSU**	**B90/Die Grünen**	**FDP**	**AfD**	**Die Linke**	**Insgesamt**[a]
SPD	-	0	7	2	0	9	11
CDU/CSU		-	1	2	0	0	3
B90/Die Grünen			-	2	1	7	11
FDP				-	1	1	6
AfD					-	0	2
Die Linke						-	12

[a] Diese Spalte gibt an, für wie viele Versprechen einer Partei gleiche oder ähnliche Zielsetzungen zu anderen Parteien berechnet werden konnten. Da sich auf Basis eines Versprechens gleiche oder ähnliche Zielsetzungen mit mehreren Parteien ergeben können, ist diese Zahl kleiner als die Summe gleicher oder ähnlicher Zielsetzungen mit den einzelnen Parteien.

Tabelle 5.3 listet die Anzahl der Überschneidungen zum Politikziel Bildungsgerechtigkeit auf, zu denen mindestens eine Partei ein konkretes Versprechen formuliert hat. Besonders zwischen Die Linke und der SPD (neun Versprechen) sowie zwischen den Grünen und der SPD und den Grünen und Die Linke (jeweils sieben Versprechen) gibt es große inhaltliche Überschneidungen. Das zeigt sich zum Beispiel beim Thema Kindergeld und Kindergrundsicherung (Tabelle A5.1 im Anhang). Die Linke, Grüne und SPD wollen alle eine Erhöhung und einen Zuschlag für einkommensschwache Familien – wobei Die Linke die höchsten Be-

träge nennt und bei den Grünen offenbleibt, wie hoch die Beiträge sein sollen. Gleiche bzw. ähnliche Zielsetzungen zwischen den drei Parteien zeigen sich weiterhin beim Ganztagsangebot und der Forderung nach einer Offensive, um mehr Lehrkräfte und pädagogisches Personal, wie Schulsozialarbeiter:innen, einzustellen. Sowohl Die Linke als auch die SPD haben sich darüber hinaus in vagen oder konkreten Versprechen dahingehend geäußert, dass es bei der Vergabe von Bundesmitteln einen Sozialindex geben soll, Kitas beitragsfrei mit einer kostenfreien Verpflegung sein sollen und Schüler:innen kostenloses Schulessen sowie kostenlose öffentliche Transportmittel brauchen. Die Linke und Grüne sind sich darin einig, dass es einen besseren Betreuungsschlüssel in der Kita braucht.

Aber auch bei der FDP gibt es Kooperationspotentiale mit verschiedenen Parteien. So gibt es gleiche bzw. ähnliche Zielsetzungen bei je zwei Versprechen mit der Union, der SPD und den Grünen. Eine zumindest partielle Überschneidung zwischen den drei Parteien FDP, Grüne und SPD gibt es beim Thema Digitalisierung an Schulen, denn alle drei Parteien fordern eine Weiterführung oder -entwicklung des DigitalPakts für Investitionen in die digitale Infrastruktur von Schulen. Auch bei der Neugestaltung des Kindergelds in Hinblick auf eine Bündelung unterschiedlicher Leistungen zeigt sich Kooperationspotential zwischen FDP, Grünen und SPD. Während die SPD beim neuen Kindergeld eine Bündelung des Kinderfreibetrags und bisherigen Leistungen anstrebt, will die FDP ein Kinderchancengeld einführen, das neben dem Grund- und Flexibetrag auch ein nicht-materielles Chancenpaket beinhaltet. Die Grünen wollen eine Bündelung von Kindergeld, Kinderfreibeträgen und Kinderzuschlag. Eine Überschneidung zwischen FDP und Union, die ebenfalls das Kindergeld betrifft, zeigt sich bei der Forderung nach einer Modifizierung des Beantragungsmodus (die Ermöglichung einer digitalen Beantragung).

Zwischen den anderen Parteien zeigen sich maximal bei einem Versprechen Überschneidungen: zwischen Die Linke und der FDP zur Aufhebung des Kooperationsverbots zwischen Bund und Ländern durch eine Grundgesetzänderung, zwischen Union und FDP hinsichtlich der Forderung nach verbindlichen Sprachtests vor der Einschulung und schließlich zwischen AfD und FDP bezüglich des Erhalts, beziehungsweise der Rückkehr zum differenzierten Schulsystem.

Tabelle 5.4: Anzahl gegensätzlicher Zielsetzungen in den Wahlprogrammen zur Bildungsgerechtigkeit

	SPD	**CDU/ CSU**	**B90/Die Grünen**	**FDP**	**AfD**	**Die Linke**	**Insge- samt**[a]
SPD	-	0	7	2	0	9	11
CDU/CSU		-	1	2	0	0	3
B90/Die Grünen			-	2	0	7	10
FDP				-	1	1	6
AfD					-	0	1
Die Linke						-	12

[a] Diese Spalte gibt an, für wie viele Versprechen einer Partei gegensätzliche Zielsetzungen zu anderen Parteien berechnet werden konnten. Da sich auf Basis eines Versprechens gegensätzliche Zielsetzungen mit mehreren Parteien ergeben können, ist diese Zahl kleiner als die Summe der gegensätzlichen Zielsetzungen mit den einzelnen Parteien.

Neben den aufgezeigten Überschneidungspotentialen gibt es aber auch gegensätzliche Zielsetzungen, wie aus Tabelle 5.4 ersichtlich wird. Besonders groß sind die gegensätzlichen Zielsetzungen zwischen der AfD und Die Linke. Die AfD liegt aber auch mit den anderen Parteien im Konflikt: das zeigt sich mit den Grünen bei vier, mit der SPD bei drei, mit der FDP bei zwei und mit der Union bei einem Versprechen. So sagt die AfD etwa, dass es beim Kindergeld keine Änderung geben soll, außer dass Missbrauch geahndet wird – mit dieser Position steht sie ziemlich allein da. Bei den anderen Parteien gibt es maximal bei einem Versprechen gegensätzliche Zielsetzungen, zum Beispiel bekennt sich die CDU/CSU klar zum Erhalt des Bildungsföderalismus und ist damit im Konflikt mit FDP und Die Linke.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Potentiale für die Zusammenarbeit beim Politikziel Bildungsgerechtigkeit zwischen verschiedenen Parteien gegeben sind. Alle Parteien (bis auf die AfD) sehen die Notwendigkeit, soziale Benachteiligung durch Fördermaßnahmen zu beseitigen – wenn auch in unterschiedlichem Maße. Besonders zwischen der SPD, Die Linke und den Grünen gibt es bei vagen und

konkreten Versprechen große inhaltliche Überschneidungen. Aber auch für die FDP gibt es an einigen Stellen Kooperationspotential mit unterschiedlichen Parteien. Die Union hat zwar kaum direkte Überschneidungen, aber durch ihre oft unkonkreten Versprechen ergeben sich theoretisch Kooperationspotentiale mit verschiedenen Parteien. Bei der AfD ist die Relation zu den anderen Parteien vor allem durch gegensätzliche Zielsetzungen geprägt.

6. Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Wahlprogrammen der Parteien 2021

6.1 Einleitung: Das Politikziel und seine Herausforderungen

Das Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf richtet sich auf einen Bereich der Familienpolitik, bei dem der spezielle Fokus auf das generelle Verhältnis von Beschäftigung und Familie gelegt wird. Dabei werden verschiedene gesellschaftspolitische Aspekte berührt. Es geht um Geschlechtergerechtigkeit, gleiche Lebensgestaltungschancen von Frauen und Männern und um arbeitsmarktpolitische und karrierebezogene Aspekte, die alle durch die Sorgearbeit in der Familie für Kinder und andere Familienmitglieder berührt werden. Entsprechend nimmt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf seit mehr als 20 Jahren einen prominenten Platz unter den politischen Themen ein. Seit Ende der 1990er Jahre gibt es das Audit und Zertifikat für Betriebe mit familienfreundlicher Kultur und Organisation. Der Neunte Familienbericht widmet unter dem Titel »Erwerbsarbeit, Arbeitsteilung im Haushalt und das Problem der Vereinbarkeit« ein ganzes Kapitel dem Thema (Familienbericht 2021). Dieser Familienbericht nennt eine ganze Reihe von Zielen, die sich mit einer die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördernden Politik verfolgen lassen.

Die Dringlichkeit des Politikziels ergibt sich aus ganz unterschiedlichen Gründen. Sie entsteht aus einer Reihe von Problemlagen im demographischen und gesellschaftspolitischen Feld. Dringlichkeit wird gesehen aufgrund sinkender oder zu geringer Geburtenraten, die zur Überalterung der Gesellschaft und damit verbundenen Wohlfahrtsverlusten führen. Dringlichkeit wird auch wegen einer geringen Erwerbstätigenquote unter Frauen diskutiert und dies auch häufig im Zusammenhang mit Selbstverwirklichung. Auch das gesellschaftspolitische Ziel

der Gleichstellung der Geschlechter spielt eine zentrale Rolle, da es bezogen auf Stellenbesetzungen und Karrieremöglichkeiten häufig das Problem der Caregiver Discrimination gibt, also der Diskriminierung von Personen, zumeist Frauen, die Betreuungsaufgaben in der Familie für Kinder oder Pflegebedürftige übernehmen (müssen). Zudem ist mit der Auflösung der traditionellen Vorstellung des allein verdienenden Haushaltsvorstandes und des entsprechenden Verdienstes folgende Situation eingetreten: Während in den 1960er und 1970er Jahren ein Haushalt maximal 48 Stunden pro Woche arbeitete, sind es heute im Durchschnitt 38,6 Stunden bei Männern und durchschnittlich 30,5 Stunden bei Frauen. Eine Familie arbeitet damit heute mindestens 69 Stunden außerhalb des Haushalts, also rund 20 Stunden mehr als früher. Diese Zeit fällt für Familienarbeit, insbesondere die Kinderbetreuung, weg (Eurostat 2021; siehe auch Bertram 2006). Dass Familienarbeit in Deutschland immer noch zum größten Teil von Frauen geleistet wird, drückt sich zum Beispiel darin aus, dass in Haushalten mit Kindern unter 18 der Anteil der Teilzeiterwerbstätigen unter Frauen mit über 70 Prozent in Westdeutschland und knapp 50 Prozent in Ostdeutschland um ein Vielfaches höher ist als bei den Männern, deren Teilzeitanteil deutlich unter zehn Prozent liegt (Familienbericht 2021: 378). Bis 2006 ist auch die Anzahl Alleinerziehender stark angestiegen, von etwa 2,2 Millionen Mitte der 1990er Jahre auf über 2,6 Millionen 2006. Seitdem ist die Zahl relativ konstant und macht bei den Familien mit Kindern knapp 23 Prozent aus, unter Ein-Kind-Familien sogar fast 30 Prozent (Statistisches Bundesamt 2021a). Hier stellt sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit verstärkter Dringlichkeit.

Die Quoten institutioneller Kinderbetreuung (Kindergärten, Ganztagsschulen) sind zwar in den letzten Jahren enorm angestiegen und liegen bei den Drei- bis unter Sechsjährigen inzwischen bei 92,5 Prozent. Bei den unter Dreijährigen liegt der Anteil allerdings bei lediglich 35 Prozent (Statistisches Bundesamt 2021b). Kinderbetreuung ist ein wichtiger, aber nicht der einzige Aspekt für die Herstellung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der Neunte Familienbericht sieht als Handlungsfelder Unternehmenskultur, lokale Familienzeitpolitik (z.B. Vermeidung von Wegen, Wartezeiten), die institutionelle Kinderbetreuung, das Elterngeld – insbesondere wegen der Auswirkungen auf die Aufteilung der Sorgearbeit – und die sozialen Normen und Lebensformen, sowie Ehegattenbesteuerung (Familienbericht 2021).

Auch die politischen Parteien haben das Thema zum Gegenstand ihrer Wahlprogramme gemacht.

6.2 Wie wichtig ist es?

Fragt man nach dem Stellenwert, den das Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Wahlprogrammen einnimmt, fällt das Ergebnis, gemessen an der Prominenz des Themas in der Öffentlichkeit, recht ernüchternd aus. Immerhin erachten 79 Prozent die »Rücksichtnahme auf familiäre Gegebenheiten« im Berufsleben als wichtig, zahlreiche Studien belegen zudem, dass die Arbeitgeberattraktivität maßgeblich von der wahrgenommenen Vereinbarkeit von Familie und Beruf abhängt (Splendid Research 2018). Das spiegelt sich so aber nicht in den Wahlprogrammen wider. Bei nur einer Partei nimmt das Politikziel mehr als drei Prozent des Wahlprogramms ein, bei allen anderen deutlich weniger, mit Anteilen unter anderthalb Prozent. Die SPD liegt mit einem Anteil von 3,1 Prozent im relativen Umfang des Politikziels an erster Stelle. CDU/CSU kommen mit lediglich 1,4 Prozent an zweiter Stelle, dicht gefolgt von den Grünen, der Partei Die Linke und der AfD. Bei der FDP liegt der Anteil mit 0,7 Prozent nur etwas mehr als halb so hoch (Tabelle 6.1). Auch wenn das Programm der SPD kaum mehr als ein Drittel der Standardseiten der Programme von Die Linke oder den Grünen umfasst, liegt die Partei mit etwa drei Standardseiten auch in absoluten Zahlen noch an zweiter Stelle hinter den Grünen mit 3,7 Seiten.

Tabelle 6.1: Bedeutsamkeit (Salienz) des Politikziels Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Wahlprogrammen der Parteien 2021

Wahlprogramme		**Anzahl der Wörter**		**Salienz**
	Std-Seiten	**insgesamt**	**VFB**	**Anteil in %**
SPD	98	24505	765	3,1
CDU/CSU	179	44763	636	1,4
B90/Die Grünen	270	67456	922	1,4
FDP	143	35842	257	0,7
AfD	102	25379	329	1,3
Die Linke	286	71467	955	1,3

Anmerkung: VFB: Vereinbarkeit Familie und Beruf. Sortierung der Parteien nach dem Bundestags-Wahlergebnis 2021.

6.3 Welche Pläne haben die Parteien?

Neben der relativen Bedeutung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterscheidet sich auch die substanzielle Bedeutung, die die Parteien dem Komplex zumessen. Das kommt in unterschiedlicher Weise und unterschiedlicher Deutlichkeit zur Sprache. Für die meisten Parteien ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in mehreren Dimensionen von Relevanz. Angesprochen werden sowohl Gleichberechtigung als auch generelle Zielsetzung sowie Chancengleichheit, das Familienwohl und der Zielkonflikt zwischen Arbeit und Familie.

Zwar decken sich viele der Zielsetzungen in den Wahlprogrammen zwischen den Parteien. Deutlich wird allerdings auch, dass die allgemeineren, dahinterliegenden Ziele recht unterschiedlich sind. Die zugrundeliegenden Familienbilder sind unterschiedlich, die Perspektive auf die Rollen von Frauen und Männern sind unterschiedlich, und damit auch, was Vereinbarkeit von Familie und Beruf bedeutet. Ob es um traditionelle Familienformen geht, wie bei der AfD, um die Verbesserung der Situation von Frauen oder bestimmten Berufsgruppen wie bei der FDP, um Geschlechtergerechtigkeit und Lebensgestaltung wie bei Die Linke, Grünen, SPD und auch der Union, die Reichweite und Dif-

ferenzierung der hinter dem Ziel der Vereinbarkeit liegenden Gründe sind groß.

Die Differenzierungen spiegeln Unterschiede wider, die in den gesellschaftspolitischen Vorstellungen über Familie und die Rolle von Mann und Frau begründet liegen. Sehr grob lassen sie sich auf einer Dimension von emanzipativ bis traditionell festhalten. Die Linke, die Grünen und die SPD haben recht ausgeprägte Vorstellungen davon, inwiefern die Lebensgestaltung und die Bestimmung dessen, was Familie ist, im Entscheidungsraum der/des Einzelnen liegt. Auch auf Autonomie in der Lebensgestaltung ausgerichtet, aber mit einer deutlichen Orientierung auf die Familie mit Kindern, ist die CDU/CSU, während die FDP insbesondere für gerechte Karriere- und Berufschancen eintritt. Die AfD wiederum verfolgt ein traditionelles Familienbild, das die Autonomie der Frau nicht in Frage stellt, für sie aber eine Familienrolle gegenüber einer Berufsrolle präferiert.

Die Partei Die Linke zielt mit ihrer Familienpolitik »darauf ab, allen Menschen ein gutes, planbares Leben ohne Zukunftsangst zu ermöglichen – für alle Familienformen, unabhängig der Herkunft, sexuellen Orientierung und geschlechtlichen Identität.« Konkret geht es in ihrem Wahlprogramm um Betreuungseinrichtungen, Elterngeldanspruch, Arbeitszeitmodelle, Kinderkrankentage und andere Aspekte, die einen Beitrag zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf leisten können. Insbesondere werden die Chancen für Flexibilität bei der Wahl von Arbeitszeiten und Arbeitsort durch die Digitalisierung hervorgehoben und Arbeitszeitmodelle gefordert, die es Müttern und Vätern erlauben, ihren Beruf mit Familie und Privatleben unter einen Hut zu bringen. Dazu will Die Linke »Die Arbeitszeit in Vollzeit [...] auf dreißig Stunden pro Woche mit vollem Lohn- und notwendigem Personalausgleich verkürzen.« Und es geht um Geschlechtergerechtigkeit. »Das heißt zuallererst, Arbeit und Zeit zwischen den Geschlechtern gerecht zu verteilen. Wir wollen eine Gesellschaft, in der alle frei, sicher und selbstbestimmt leben können, Zeit für Familie und Freund*innen haben und gleichzeitig einer sinnvollen und gut bezahlten Arbeit nachgehen können.« (Alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm Die Linke 2021)

Bei den Grünen wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf vielfach im Zusammenhang mit der aufzuhebenden Benachteiligung von Frauen thematisiert. So geht es darum, die »gläserne Decke, die Frauen am Aufstieg hindert,« aufzubrechen. Damit verbunden ist die For-

derung nach einer gemeinsam und gleichberechtigt getragenen Familienarbeit und dass »insbesondere Väter gleichermaßen Verantwortung und Sorgearbeit in der Familie übernehmen«. Familienarbeit soll und muss unterstützt werden durch bessere Elterngeldregelung, erhöhtes Kinderkrankengeld, Mutterschutz und anderes. Die Grünen setzen sich dafür ein, »dass Berufe, die vor allem von Frauen ausgeübt werden, eine höhere Wertschätzung erfahren als bisher, zum Beispiel in Form besserer Arbeitsbedingungen, besserer Bezahlung oder besserer Vereinbarkeit von Familie und Beruf.« Insgesamt sollen die Beschäftigten dabei unterstützt werden, »ihre Arbeit besser an ihr Familien- und Privatleben anzupassen. Eine moderne Arbeitswelt bedeutet für uns auch mehr Mitsprache bei Ort, Lage und Umfang der Arbeit.« (Alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm B90/Die Grünen 2021).

Die SPD thematisiert die angezielte »deutlich bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf« sehr stark vor dem Hintergrund des Ziels der Gleichstellung: »Wir wollen ein Jahrzehnt der Gleichstellung«. Die SPD will die EU-Gleichstellungsstrategie umsetzen, die Blockade von Women on Boards lösen und die Pay Transparency-Richtlinie einlösen. Außerdem sollen unterschiedliche Arbeitszeiten und familienbedingte Tätigkeiten bei der Rente Berücksichtigung finden: »Wir wollen eine geschlechtergerechte Rente« und »Wir treten dafür an, dass Familien mehr Zeit füreinander haben, und dass es einfacher wird, Erwerbs- und Sorgearbeit gerechter zwischen allen Geschlechtern aufzuteilen, und Alleinerziehende besser unterstützt werden«, so die SPD in ihrem Wahlprogramm. Ein Vier-Säulenmodell aus Elternschaftszeit, Familienarbeitszeit, erhöhten Kinderkrankentagen und der Familienpflegezeit soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf befördern (alle Zitate dieses Absatzes aus dem SPD-Wahlprogramm 2021).

Die CDU/CSU bringt es in ihrem Wahlprogramm wie folgt auf den Punkt: »Wir wollen eine familiengerechte Arbeitswelt und keine arbeitsmarktgerechten Familien.« In der Flexibilisierung von Arbeitszeit und mobilem Arbeiten sieht die Union aber nicht nur Vorteile für die Familien, sondern auch für die Arbeitgeber. Der Kita-Ausbau, zum Beispiel, dient aus Perspektive der CDU/CSU sowohl der Entwicklung der Kinder als auch dazu, Eltern bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu unterstützen. Gleiches gilt für die steuerliche Berücksichtigung haushaltsnaher Dienstleistungen, die die Union gewährleisten will: »Sie entlasten Familien im Alltag und schaffen mehr Zeit für Familie und Beruf.« Und: »Frauen und Männer sollen gleichberechtigte

Wertschätzung erfahren, wenn sie sich in der Familie, im Beruf oder im Ehrenamt engagieren.« Hier könnte herausgelesen werden, dass sich die Union für die gleichberechtigte Anerkennung von Familien- und Berufsarbeit ausspricht, was wiederum zu einem Familienbild passen würde, das sich in folgender Wahlprogrammaussage spiegelt: »Wir stehen für Familienfreundlichkeit und wollen, dass sich möglichst viele Menschen für ein Leben mit Kindern entscheiden.« (Alle Zitate dieses Absatzes aus dem CDU/CSU-Wahlprogramm 2021).

Bei der FDP stehen neben der allgemeinen Zielsetzung, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, relativ spezifische Gruppen im Fokus. Es handelt sich hier etwa um Beschäftigte an Hochschulen, für die die Rahmenbedingungen für Wissenschaftskarrieren vereinfacht werden sollen, »zum Beispiel durch eine bessere Kinderbetreuung an Hochschulen und die Möglichkeit für Väter und Mütter, ihre Lehrverpflichtungen beziehungsweise Forschungszeiten selbstbestimmter festzulegen.« Auch will die FDP Vorständen und anderen Führungskräften eine zeitlich begrenzte Auszeit ermöglichen: »In Fällen wie Geburt, Elternzeit, Pflege Angehöriger oder bei eigener schwerer Erkrankung soll es möglich sein, das Mandat für einen begrenzten Zeitraum ruhen zu lassen, ohne es niederzulegen.« Die FDP tritt für Partnermonate beim Elterngeld ebenso ein wie für das Splitten von Rentenpunkten. »Partner sollen flexibel über die Aufteilung der Familien- und Erwerbsarbeit und damit auch über die Rentenansprüche entscheiden können.« (Alle Zitate dieses Absatzes aus dem FDP-Wahlprogramm 2021).

Auch die AfD thematisiert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf – vor allem im Zusammenhang mit einem traditionellen Lebensentwurf – und stellt dabei in den Vordergrund, dass »Insbesondere bei doppelberufstätigen Eltern […] durch die strukturelle Benachteiligung von Familien in der Arbeitswelt eine mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf« besteht. Kinderbezogene Mehrkosten für Wohnraum, Versorgung und Ausbildung würden bei der Bemessung von Steuern und Sozialversicherungen nur minimal ausgeglichen. »Das alles führt zu durchschnittlich kleineren Familien und teilweise auch zu einer gewollten Kinderlosigkeit«, so die AfD in ihrem Wahlprogramm. Rahmenbedingungen müssten daher so gestaltet werden, dass Familie und Beruf vereinbar sind, wozu z.B. Betriebskindergärten dienen könnten. Die AfD fordert »die Würdigung auch traditioneller Lebensentwürfe und die Wertschätzung der Lebensleistung von Frauen, die Familien

gründen und Kinder großziehen. Frauen sollen genauso wie Männer entscheiden dürfen, welchen Lebensweg sie einschlagen, ohne mit gesellschaftlicher Ächtung rechnen zu müssen, wie es aktuell im linken Zeitgeist verankert ist.« (Alle Zitate dieses Absatzes aus dem AfD-Wahlprogramm 2021).

6.4 Wie konkret sind die Versprechen?

Pläne und Versprechen der Parteien in ihren Wahlprogrammen können unterschiedlich stark entwickelt und ausgefeilt sein. Wie konkret die Parteien ihre Versprechen formulieren, ist sicherlich davon abhängig, ob sie meinen, damit die Wähler:innen überzeugen zu können. Das wiederum hängt von einer ganzen Reihe von Faktoren ab, wie der Kompetenzwahrnehmung der Wettbewerber:innen, der Kompetenz der eigenen Partei und vielleicht auch der Relevanz für die eigene Partei.

Im Politikbereich Vereinbarkeit von Familie und Beruf kommen alle Konkretisierungsgrade von Versprechen vor. Ein Beispiel für eine sehr allgemeine Formulierung kommt aus dem Wahlprogramm der Partei Die Linke: »LINKE Familienpolitik zielt darauf ab, allen Menschen ein gutes, planbares Leben ohne Zukunftsangst zu ermöglichen – für alle Familienformen, unabhängig der Herkunft, sexuellen Orientierung und geschlechtlichen Identität.« Das ist eher eine rhetorische Thematisierung, wie auch die folgende im Wahlprogramm der CDU/CSU: »Frauen und Männer sollen gleichberechtigte Wertschätzung erfahren, wenn sie sich in der Familie, im Beruf oder im Ehrenamt engagieren.« Rhetorische Thematisierungen dieser Art gibt es bei allen Parteien, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß, wie unsere Analyse zeigt. Aber es gibt auch Aussagen, die konkreter sind und vage Versprechen in Aussicht stellen. Dazu zählt zum Beispiel das Versprechen im Wahlprogramm der FDP: »Vorständen und anderen Führungskräften wollen wir eine zeitlich begrenzte Auszeit ermöglichen. In Fällen wie Geburt, Elternzeit, Pflege Angehöriger oder bei eigener schwerer Erkrankung soll es möglich sein, das Mandat für einen begrenzten Zeitraum ruhen zu lassen, ohne es niederzulegen.« Ebenfalls ein vages Versprechen findet sich im Wahlprogramm der AfD: »Die AfD fordert daher auch zur Vermeidung von Trennungen eine familienfreundliche Steuer- und Abgabenpolitik, die es Familien ermöglicht, auf Wunsch auch mit nur einem Erwerbseinkommen eine Familie zu ernähren, ohne gravierende

Einbußen des Lebensstandards.« Wenn dagegen genauer benannt wird, was gemacht werden soll, spricht das dafür, dass die Partei hier nicht nur ein Anliegen hat, sondern sich damit auch intensiver beschäftigt hat. Das ist zum Beispiel bei dem folgenden Versprechen im Wahlprogramm der Grünen der Fall: »Mit der KinderZeit Plus wollen wir das Elterngeld auf 24 Monate ausweiten: pro Elternteil je acht Monate, weitere acht Monate können flexibel untereinander aufgeteilt werden.« Das gilt auch für folgendes Zitat aus dem Wahlprogramm der SPD: »Der Rechtsanspruch auf ein ganztägiges Bildungs- und Betreuungsangebot im Grundschulalter ist ein wichtiger Beitrag zur Bildungsgerechtigkeit und zudem für viele Eltern der notwendige nächste Schritt in der Vereinbarkeit von Familie und Beruf […]«.

An dem relativ geringen Umfang, den die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Wahlprogrammen einnimmt, kann schon abgelesen werden, dass die Anzahl der Versprechen nicht besonders groß sein kann. Sie reicht von neun bis zu 23 Nennungen in den Wahlprogrammen der Bundestagsparteien. Auch das Ausmaß der Konkretisierung unterscheidet sich zwischen den Parteien sehr deutlich. Der Anteil rein rhetorischer Thematisierung liegt bei der AfD mit fast 60 Prozent am höchsten, bei der FDP mit elf Prozent und nur einer Nennung von allerdings insgesamt auch nur neun Versprechen am niedrigsten. Die meisten konkreten Versprechen macht Die Linke (61 Prozent), gefolgt von der SPD (54 Prozent) und den Grünen (50 Prozent). Bei der AfD wiederum ist der Anteil konkreter Versprechen mit einem Zehntel am geringsten, gefolgt von CDU/CSU (22 Prozent) und FDP (ein Drittel). AfD, CDU/CSU und FDP zeichnen sich in ihren Wahlprogrammen damit hinsichtlich des Themas als am wenigsten konkret aus, die Linke als am stärksten konkret, gefolgt von SPD und den Grünen (siehe Tabelle 6.2).

Tabelle 6.2: Grad der Konkretheit der Versprechen zum Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Wahlprogramme	**Anzahl Versprechen VFB**	**Versprechen**					
		rhetorisch		**vage**		**konkret**	
		N	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**
SPD	13	4	31	2	15	7	54
CDU/CSU	18	8	44	6	33	4	22
B90/Die Grünen	14	4	29	3	21	7	50
FDP	9	1	11	5	56	3	33
AfD	10	6	60	3	30	1	10
Die Linke	23	4	17	5	22	14	61

Anmerkung: Bei den Prozentangaben handelt es sich um Zeilenprozente. Sie geben an, wie groß der Anteil rhetorischer, vager und konkreter Versprechen an allen Versprechen zum Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf im jeweiligen Wahlprogramm ist.

6.5 Wo herrscht Konsens, wo Konflikt?

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist allem Eindruck nach kein polarisierendes Thema. Alle Wahlprogramme nehmen sich des Politikziels an, Gegensätze in den Positionen oder angezielten Maßnahmen sind auf den ersten Blick nicht sichtbar. Ein Vergleich der in den Wahlprogrammen formulierten Ziele kann aber nicht nur etwas darüber aussagen, wie groß die Unterschiede zwischen den Parteien sind, sondern auch, welche Gemeinsamkeiten über das Politikziel bestehen. Zwar gibt es keine gegensätzlichen Positionen beim Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die zum Teil ähnlichen Maßnahmen unterschiedlichen Zielen dienen. Bei der AfD ist es die Förderung traditioneller Familienstrukturen, während die Grünen ganz auf Emanzipation und Selbstverwirklichung setzen. Für beide Ziele können die gleichen Versprechen im Bereich steuerlicher Behandlung von Familien, in der Rentenfrage oder im Bereich von Kinderbetreuung gemacht werden, jedoch mit unterschiedlichen angestrebten gesell-

schaftspolitischen Konsequenzen. Der vermeintliche Konsens oder die geringe Konfliktträchtigkeit liegt in den Maßnahmen, die versprochen werden, nicht in den Zielen.

Es gibt elf Zielsetzungen, zu denen mindestens zwei Parteien in ihren Wahlprogrammen 2021 Versprechen formuliert haben. Zu diesen elf Zielsetzungen gibt es insgesamt 28 Versprechen der betrachteten Wahlprogramme der sechs Bundestagsparteien. Es sind zumeist partielle oder auch stärkere Übereinstimmungen, gegensätzliche Zielsetzungen wurden – wie schon gesagt – nicht formuliert. Gemessen an den gleichen und ähnlichen Zielsetzungen sind sich bei dem Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf SPD und Die Linke sowie Die Linke und die Grünen am nächsten. Hier gibt es fünf gleiche bzw. ähnliche Zielsetzungen zwischen Die Linke und SPD, und vier zwischen Die Linke und den Grünen (siehe Tabelle 6.3). Entsprechend der augenscheinlich geringen Konfliktträchtigkeit des Politikziels gibt es keine deutliche »Lagerabgrenzung«, denn Die Linke und die Grünen teilen auch drei Ziele mit der CDU/CSU.

Tabelle 6.3: Anzahl gleicher oder ähnlicher Zielsetzungen in den Wahlprogrammen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf

	SPD	**CDU/ CSU**	**B90/Die Grünen**	**FDP**	**AfD**	**Die Linke**	**Insgesamt[a]**
SPD	-	1	2	2	1	5	6
CDU/CSU		-	3	3	0	3	4
B90/Die Grünen			-	2	1	4	6
FDP				-	2	2	5
AfD					-	4	3
Die Linke						-	7

[a] Diese Spalte gibt an, für wie viele Versprechen einer Partei gleiche oder ähnliche Zielsetzungen zu anderen Parteien berechnet werden konnten. Da sich auf Basis eines Versprechens gleiche oder ähnliche Zielsetzungen mit mehreren Parteien ergeben können, ist diese Zahl kleiner als die Summe gleicher oder ähnlicher Zielsetzungen mit den einzelnen Parteien.

Konkreter betrachtet gibt es zwischen der Partei Die Linke und den Grünen vollständige Übereinstimmung bei der Ausweitung der Dauer des Elterngeldes auf 24 Monate, die CDU/CSU will hier auf 16 Monate erhöhen. Es gibt teilweise Überschneidungen zwischen den Grünen, Die Linke und der SPD in der Frage des Elternschutzes nach der Geburt eines Kindes und dessen Ausweitung auf zehn oder 14 Tage. Bei der Höhe des Elterngeldes gibt es zwischen SPD und Die Linke eine relativ große Übereinstimmung, bei den Kinderkrankentagen wiederum zwischen SPD, Die Linke und den Grünen. Eher teilweise Überschneidung, da nicht sehr konkret, gibt es zwischen CDU/CSU, SPD, und Die Linke in der Frage der Kinderbetreuung; bei der Frage Zeitautonomie zwischen CDU/CSU, Die Linke und Grünen; und bei der steuerlichen Begünstigung haushaltsnaher Dienstleistungen zwischen CDU/CSU, FDP und Grünen (siehe hierzu Tabelle A6.1 im Anhang).

Die Potentiale für die Zusammenarbeit beim Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind also vielfältig gegeben. Dieses Politikziel ist damit sicherlich keines, das in den Koalitionsverhandlungen – in welcher Kombination auch immer – zu Schwierigkeiten und Unstimmigkeiten hätte führen können.

7. Die Digitalisierung im Gesundheitswesen in den Wahlprogrammen der Parteien 2021

7.1 Einleitung: Das Politikziel und seine Herausforderungen

Die Digitalisierung ist eine der großen Herausforderungen der nächsten Jahre, und die Pandemie hat den Teilbereich der Digitalisierung im Gesundheitswesen ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Zeitweise waren die fehlenden digitalen Kapazitäten und das »Faxgerät« – ein Wort, welches junge Menschen zum ersten Mal gehört haben dürften – in aller Munde. Bei der Digitalisierung im Gesundheitswesen geht es um die Frage, wie Prozesse in der Gesundheitsversorgung durch Daten und Digitalisierung verbessert, vereinfacht oder erleichtert werden können, aber natürlich auch mögliche Probleme, die sich durch die Veränderung dieser Prozesse ergeben. Es tangiert die Belange von Patient:innen, Ärzt:innen, Pfleger:innen und allen anderen Beteiligten des Gesundheits- und Pflegesystems. Krankenhäuser stehen ebenso im Fokus wie der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) mit seinen Gesundheitsämtern und die nicht-stationäre Pflege. Wesentliche Inhalte und Stichworte der Parteien zur Digitalisierung im Gesundheitswesen thematisieren übergeordnete Strategien, Vernetzung, Rahmenbedingungen für Gesundheitsanwendungen, die forschungsorientierte Nutzung von Gesundheitsdaten, Investitionen, Automatisierung von Prozessen, Robotik sowie die bereits seit längerem anvisierten Großprojekte elektronische Gesundheitskarte (eGK), elektronische Gesundheitsakte (eGA) und eRezept.

Wie stellt sich die Problemlage nun genau dar? Das Gesundheitssystem steht vor großen Herausforderungen, die sich aus einer alternden Gesellschaft mit steigendem Gesundheitsversorgungsbedarf, einem sich sowohl aus demographischem Wandel als auch sich

verändernden gesellschaftlichen Einstellungen zu Arbeitsbedingungen verstärkenden Fachkräftemangel und immer komplexer werdenden Prozessen und Versorgungsmöglichkeiten im Gesundheitsbereich speisen. Insbesondere die Digitalisierung soll bei der Bewältigung helfen. Gerade an dieser hapert es in Deutschland und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung des Gesundheitssystems hat in seinem Gutachten zur »Digitalisierung im Gesundheitswesen« von 2021 eine eindeutige Formulierung zur aktuellen Situation gefunden: »Deutschland steht bei der Digitalisierung des Gesundheitssystems weit hinter anderen Ländern zurück« (SVR Gesundheit 2021: XXIII). Allerdings sind in der vergangenen Dekade und insbesondere in der letzten Legislaturperiode bereits Anstrengungen unternommen worden, das Politikziel voranzubringen. Mit dem 2019 verabschiedeten Digitale-Versorgungs-Gesetz (DVG) und dem 2020 beschlossenen Krankenhauszukunftsgesetz (KHZG) sind zwei große Gesetzesvorhaben realisiert worden, deren Auswirkungen sich in den nächsten Jahren zeigen sollten. Herausforderungen, die sich bei der konkreten Umsetzung der Digitalisierung im Gesundheitswesen stellen, sind neben den technisch-infrastrukturellen Aspekten der Komplex Daten und Datenschutz sowie die Auswirkungen der digitalen Transformation auf die Arbeitnehmer:innen im Gesundheitswesen. Wesentliche Punkte für letztere dürften flankierende Weiterbildungsmaßnahmen, die Berücksichtigung möglicher Rationalisierungsbefürchtungen und eine Beteiligung bei der Erarbeitung der Digitalisierungslösungen zur Sicherung von Akzeptanz und Qualität sein.

7.2 Wie wichtig ist es?

Die Bedeutung eines Politikziels für eine Partei lässt sich an dem Umfang ablesen, den das Politikziel in ihrem Wahlprogramm einnimmt (siehe Kapitel 2.2). Mit der Digitalisierung im Gesundheitswesen beschäftigen sich die Parteien konzentriert an einem Ort im Programm und äußern nur selten daran angelehnte Vorstellungen in anderen Textteilen. Eine Besonderheit stellt Die Linke dar, weil sie ihre Vorstellungen zur Digitalisierung im Gesundheitswesen in einem übergeordneten Digitalisierungs-Kapitel formuliert haben, während diese bei allen anderen Parteien im Kapitel zum Thema Gesundheit zu finden sind. Dem Politikziel Digitalisierung im Gesundheitswesen widmen die Parteien

zwischen 64 und 474 Wörter und im Durchschnitt ein Zwei-Drittel-Prozent ihrer Wahlprogramme. Angesichts der Tatsache, dass es sich um ein relativ spezifisches Unterthema handelt, ist das nicht wenig und sicherlich mehr als bei den vergangenen Wahlen. Zwischen den Parteien gibt es teilweise beträchtliche Unterschiede, wobei sich die CDU/CSU relativ zur Gesamtlänge ihres Wahlprogramms mit etwas mehr als einem Prozent am meisten dem Politikziel zuwendet und die AfD mit 0,25 Prozent am wenigsten. Ebenfalls wenig Aufmerksamkeit widmet Die Linke dem Politikziel mit knapp 0,4 Prozent, während die FDP mit knapp über einem Prozent nahe am Gegenpol liegt. Die SPD und die Grünen liegen mit rund 0,7 Prozent respektive 0,6 Prozent im Mittelfeld (Tabelle 7.1).

Tabelle 7.1: Bedeutsamkeit (Salienz) des Politikziels Digitalisierung im Gesundheitswesen in den Wahlprogrammen der Parteien 2021

Wahlprogramme		**Anzahl der Wörter**		**Salienz**
	Std-Seiten	**insgesamt**	**DG**	**Anteil in %**
SPD	98	24505	162	0,66
CDU/CSU	179	44763	474	1,06
B90/Die Grünen	270	67456	382	0,57
FDP	143	35842	364	1,02
AfD	102	25379	64	0,25
Die Linke	286	71467	262	0,37

Anmerkung: DG: Digitalisierung im Gesundheitswesen. Sortierung der Parteien nach dem Wahlergebnis der Bundestagswahl 2021.

7.3 Welche Pläne haben die Parteien?

Die Digitalisierung im Gesundheitswesen wird von den Parteien im Wesentlichen nicht-positional behandelt. Das heißt, es gibt in Bezug auf den konkreten Bereich kaum große ideologische Kontroversen und Gegensätze. Selbst im Bereich des Datenschutzes herrschen inzwischen eher Grautöne als klassische Schwarz-Weiß-Vorstellungen

vor – vermutlich auch eine Reaktion auf die Pandemieerfahrungen und auf mögliche Zusammenhänge zwischen Datenverfügbarkeit und Behandlungsqualität sowie Forschungsfortschritt. Faktisch haben fast alle Parteien die Notwendigkeit einer weiteren Digitalisierung des Gesundheitswesens erkannt und wollen diese Aufgabe entsprechend »anpacken«. Allerdings variieren relative Bedeutung, substantieller Umfang, die Art der Problematisierung sowie individuelle Akzentuierungen.

Die substantiell umfangreichsten Konzeptionen haben die Grünen und die CDU/CSU. Beide argumentieren zudem aktiv für die (Weiter-)Entwicklung einer übergeordneten Strategie für die Digitalisierung im Gesundheitswesen. FDP und SPD haben etwas abstraktere, unkonkretere, stärker ad-hoc anmutende Vorstellungen, wobei die FDP eher Digitalisierungsideen thematisiert und die SPD eher Regulatives. Die Linke geht noch einen Schritt weiter als die SPD und beschränkt sich fast vollständig auf wirtschaftskritische, arbeitnehmer:innenfreundliche regulative Anmerkungen. Die AfD verliert lediglich einige wenige Worte über die Speicherung von Patient:innendaten und den Zugriff darauf. Entlang dieser groben Einordnung der Parteien lassen sich ihre spezifischen Vorstellungen aufzeigen.

Die Grünen thematisieren viele Facetten der Digitalisierung im Gesundheitswesen (unter anderem den Öffentlichen Gesundheitsdienst, Datenschutz, Forschungsdaten, Digitalisierungspotentiale, elektronische Patientenakte, digitale Gesundheitsanwendungen) und schlagen zur Verbindung die Entwicklung einer »Strategie für die Digitalisierung« vor, die nicht nur von der Politik, sondern mit »allen Nutzer:innen des Gesundheitswesens« erarbeitet werden soll. Im Gegensatz zu den anderen Parteien widmen sie sich ausführlich den Gesundheitsdaten und fordern deren anonymisierte bzw. pseudonymisierte Nutzbarkeit durch die Wissenschaft. Dafür sollen eine dezentrale Forschungsinfrastruktur aufgebaut und die Ergebnisse auf Basis der Daten als Open Data verfügbar werden. Auch die explizite Unterstützung der Universitätsmedizin bei der Digitalisierung findet sich nur bei ihnen (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm der Grünen 2021).

Die CDU/CSU möchte, nachdem sie durch die »Einführung einer elektronischen Patientenakte [...] die jahrelange Stagnation der Digitalisierung im Gesundheitswesen überwunden« hat, an ihre bisherigen Projekte anknüpfen, neue Projekte anstoßen und das im Rahmen einer

eHealth-Roadmap »Digitale Gesundheit 2030« konzeptualisieren. Sie erwähnt retrospektive Errungenschaften aus ihrer vorherigen Regierungszeit wie die e-Health-Strategie, die elektronische Patientenakte, den »Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst« und das Krankenhauszukunftsgesetz. Die beiden letzten Punkte sollen mit entsprechenden monetären Mitteln weitergeführt werden. Als einzige der Parteien versieht sie auch ihre neuen Investitionsvorhaben mit konkreten Geldbeträgen, etwa bei der Bereitstellung von »500 Millionen Euro für eine Innovationsoffensive für Robotik und Digitalisierung in der Pflege«. Ein konkretes Projekt für die Zukunft für mehr Telemedizin und effizientere Patient:innenbetreuung soll das »Virtuelle Krankenhaus« sein, welches von der CDU/CSU bereits in dem von ihr regierten Bundesland Nordrhein-Westfalen maßgeblich vorangetrieben wird (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm der CDU/CSU 2021).

Die FDP möchte die Digitalisierungspotentiale in ihrer ganzen Bandbreite für eine Modernisierung des Gesundheitssystems nutzen. Die Zukunft liegt in stärkerer Vernetzung, mehr digitalen Anwendungsbereichen und sollte begleitet werden von Rahmenbedingungen wie »offene[n] Standards, Interoperabilität und Datensicherheit«. Begründet wird das Ganze laut Wahlprogramm mit einer Entlastungsargumentation: »Die Digitalisierung ist kein Wert an sich, sondern sie hat das Potential, den Arbeitsalltag von allen Gesundheitsakteuren zu erleichtern«. Spezifische Punkte, die die FDP von den anderen Parteien unterscheidet, sind die Betonung der Forschungsförderung im digitalen Gesundheitsbereich mit besonderem Augenmerk auf Start-ups sowie die Thematisierung von Bürokratieabbau im Kontext der Digitalisierung. Zudem will sie, wie auch jeweils einzelne andere Parteien, explizit die Digitalisierung in Krankenhäusern unterstützen und digitale Inhalte in der Ausbildung der Arbeitnehmer:innen im Gesundheitsbereich stärker verankern. Auffällig ist die fehlende Thematisierung von Datenschutz im Gesundheitswesen jenseits des kurzen Hinweises auf »Datensicherheit« (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm der FDP 2021).

In ihrer kompakten Betrachtung widmet sich die SPD den Herausforderungen der Digitalisierung im Gesundheitswesen auf vergleichsweise abstrakte Art und Weise. Sie möchte den Öffentlichen Gesundheitsdienst technisch stärken, Digitalisierungspotentiale nutzen, Daten schützen und setzt einen besonderen Fokus auf die Arbeitnehmer:innen. Diese sollen durch die Digitalisierung unterstützt,

aber natürlich nicht ersetzt werden und durch Weiterbildungs- und Unterstützungsangebote soll ihnen der Übergang ins digitale Zeitalter erleichtert werden. Einen besonderen Akzent setzt die SPD zudem darauf, dass Rahmenbedingungen entwickelt werden sollen, »damit nicht die großen Plattformen auch die Gesundheitswirtschaft dominieren.« Im Gegensatz zur CDU/CSU macht sie keine retrospektiven Bemerkungen, was aber insofern nicht verwundert, da das dafür zuständige Gesundheitsministerium in der Legislaturperiode 2017–2021 in den Händen der CDU/CSU lag (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm der SPD 2021).

Die Linke thematisiert insbesondere den sozioökonomischen Kontext der Digitalisierung im Gesundheitswesen und verzichtet weitgehend auf Lobpreisungen von Digitalisierungspotentialen. Das übergreifende Motto ist hier: »Staatliche Gelder sollen zuerst in die Bekämpfung des Pflegenotstands und die Verbesserung der Gesundheitsinfrastruktur fließen, statt sie für die Subventionierung von IT-Konzernen zu nutzen.« Begleitet wird dieses Motto von der Forderung nach mehr Regulierung (etwa von Gesundheitsanwendungen), mehr Patient:innenrechten beim Einsatz von Digitalisierung und der Sicherung von Datenschutz. Zu letzterem dürfte auch die Forderung gehören, dass keine zentrale Datenspeicherung von persönlichen Gesundheitsdaten erfolgen solle. Eine kleine Ausnahme von der weitgehenden Abwesenheit von Digitalisierungsvorhaben stellt der Wunsch nach mehr »Onlinesprechstunden, gerade im ländlichen Raum«, dar (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm der Partei Die Linke 2021).

Mit nur 64 Worten wendet sich die AfD dem Umgang mit Patient:innendaten zu und berücksichtigt keine weiteren Aspekte der Digitalisierung im Gesundheitswesen. Es solle keine zentrale Datenbank mit Patient:innendaten aufgebaut werden. Aber die Patient:innen sollen in die Lage versetzt werden, bestimmte Gesundheitsinformationen auf ihrer Krankenversicherungskarte speichern zu können, über deren Nutzung sie selbst entscheiden.

7.4 Wie konkret sind die Versprechen?

Neben dem Umfang und der inhaltlichen Ausrichtung der Parteien zum Politikziel Digitalisierung im Gesundheitswesen ist die Frage danach,

wie konkret ihre Versprechen formuliert sind, zentral. Die unspezifischste Form eines Versprechens ist ein rhetorisches Versprechen, wie etwa folgendes der FDP: »Zugleich wollen wir die Chancen des medizinischen und digitalen Fortschritts nutzen und das Gesundheitssystem an die demographische Entwicklung und an mögliche zukünftige Pandemien anpassen.« Es ist ein sehr allgemeines Bekenntnis zugunsten der Digitalisierung im Gesundheitswesen ohne Hinweise darauf, was genau oder wie es gemacht werden soll. Etwas spezifischer ist das vage Versprechen der Partei Die Linke: »Für Gesundheits-Apps braucht es eine Zertifizierung nach staatlichen Vorgaben.« Der Anwendungsbereich Gesundheits-Apps ist klar spezifiziert, aber was die staatlichen Vorgaben sein sollen, wird nicht erläutert. Das Vorhaben der CDU/CSU hinsichtlich der Digitalisierung der Pflege ist insbesondere durch die genaue Benennung des monetären Investitionsumfangs konkret: »Wir wollen weitere 500 Millionen Euro für eine Innovationsoffensive für Robotik und Digitalisierung in der Pflege bereitstellen.«

Tabelle 7.2: Grad der Konkretheit der Versprechen der Parteien zum Politikziel Digitalisierung im Gesundheitswesen

Wahlprogramme	**Anzahl Versprechen**	**Versprechen**					
		rhetorisch		**Vage**		**konkret**	
		N	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**
SPD	6	6	100	0	0	0	0
CDU/CSU	14	7	50	4	29	3	21
B90/Die Grünen	18	9	50	7	39	2	11
FDP	9	8	89	1	11	0	0
AfD	2	0	0	0	0	2	100
Die Linke	12	6	50	4	33	2	17

Anmerkung: Bei den Prozentangaben handelt es sich um Zeilenprozente. Sie geben an, wie groß der Anteil rhetorischer, vager und konkreter Versprechen an allen Versprechen zum Politikziel Digitalisierung im Gesundheitswesen im jeweiligen Wahlprogramm ist.

Wie Tabelle 7.2 zeigt, unterscheiden sich die Parteien hinsichtlich der Anzahl und des Grades der Konkretheit ihrer Versprechen. Die Grünen machen mit 18 Versprechen die meisten und die AfD mit zwei Versprechen am wenigsten. CDU/CSU und Die Linke liegen mit 14 respektive zwölf Versprechen über dem Durchschnitt, die FDP mit neun etwas darunter und die SPD kommt auf sechs Versprechen. Lediglich 15 Prozent der Versprechen sind konkret, wobei der Anteil konkreter Versprechen pro Partei zwischen null Prozent (SPD, FDP) und 100 Prozent (AfD) variiert. Bei den Grünen, der Partei Die Linke und der CDU/CSU liegt er zwischen elf und 21 Prozent. Insgesamt 59 Prozent und damit die meisten der gemachten Versprechen sind rhetorischer Natur, was auf alle SPD-Versprechen und fast alle FDP-Versprechen zutrifft. Bei CDU/CSU, den Grünen und der Partei Die Linke sind die Hälfte oder etwas weniger ihrer Versprechen rhetorisch.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, wenn Versprechungen gemacht werden, dann sind diese eher rhetorischer oder vager Natur und es mangelt an konkreten Versprechen. Konkretisierungen erfolgen häufig eher über Beispiele als systematische Vorhaben. Häufig werden die Chancen, die sich mit Hilfe der Digitalisierung – auch für potentielle Nutznießer:innen wie Patient:innen oder Arbeitnehmer:innen im Gesundheitswesen – bieten könnten, relativ abstrakt beschrieben. Mit dieser eher unkonkreten Umgangsweise ähnelt die Digitalisierung im Gesundheitswesen auch der Behandlung des Politikziels Digitalisierung im Allgemeinen.

7.5 Wo herrscht Konsens, wo Konflikt?

Auf Basis der programmatischen Vorstellungen der unterschiedlichen Parteien lassen sich gleiche, ähnliche und gegensätzliche Zielsetzungen für eine Reihe von Versprechen bestimmen. Diese sind von besonderer Relevanz für die Kompatibilität oder die Unvereinbarkeit der Parteien für eine gemeinsame Zusammenarbeit in der Zukunft, etwa bei der Erarbeitung eines gemeinsamen Koalitionsvertrags für die nächste Regierungsperiode. Bei der Digitalisierung im Gesundheitswesen zeigt sich im weitesten Sinne eine grundsätzliche Kompatibilität zwischen den meisten Parteien und wenig Potential für große Kontroversen. Fast alle Parteien sind sich einig, dass das Politikziel angepackt werden muss, die Nicht-Positionalität des Politikziels und sicherlich auch die

vergleichsweise geringe Relevanz des Politikziels im Parteienwettbewerb trägt zur Konsensualität bei.

Tabelle 7.3: Anzahl gleicher oder ähnlicher Zielsetzungen in den Wahlprogrammen zur Digitalisierung im Gesundheitswesen

	SPD	**CDU/ CSU**	**B90/Die Grünen**	**FDP**	**AfD**	**Die Linke**	**Insgesamt[a]**
SPD	-	1	1	0	1	1	1
CDU/CSU		-	2	1	1	1	3
B90/Die Grünen			-	0	1	1	2
FDP				-	0	0	1
AfD					-	2	2
Die Linke						-	2

[a] Diese Spalte gibt an, für wie viele Versprechen einer Partei gleiche oder ähnliche Zielsetzungen zu anderen Parteien berechnet werden konnten. Da sich auf Basis eines Versprechens gleiche oder ähnliche Zielsetzungen mit mehreren Parteien ergeben können, ist diese Zahl kleiner als die Summe gleicher oder ähnlicher Zielsetzungen mit den einzelnen Parteien.

In puncto Übereinstimmung zwischen den Parteien zeichnet sich ein eher unsystematisches Bild ab (Tabelle 7.3). Es gibt lediglich vier Zielsetzungen zu denen die Parteien gleich oder ähnliche Versprechen formuliert haben (siehe Tabelle A7.1 im Anhang), da das Politikziel grundsätzlich vergleichsweise wenig konkret angegangen wird und in die Überschneidungsanalyse nur die Zielsetzungen eingehen, die von mindestens einer Partei konkret formuliert wurden. Bei keiner Zielsetzung gibt es Eindeutig gegensätzliche Zielsetzungen finden sich keine. Die CDU/CSU hat drei Versprechen formuliert, auf deren Basis sie als einzige Partei mindestens eine gleiche bzw. ähnliche Zielsetzung mit jeder anderen Partei hat. AfD, Die Linke und die Grünen machen je zwei Versprechen und SPD und FDP ein Versprechen, für das sich gleiche bzw. ähnliche Zielsetzungen zu den anderen Parteien ergeben. Zwei gemeinsame Überschneidungen haben CDU/CSU und Grüne

sowie AfD und Die Linke. Ein wesentlicher Teil der Überschneidungen zwischen den Parteien ergibt sich daraus, dass sich alle Parteien außer der FDP explizit zum Thema Datenschutz geäußert haben. Allerdings – wenn auch nicht direkt in der Tabelle ersichtlich – variiert das gewünschte Ausmaß und Interesse an Datenschutz zwischen den Parteien.

Weitere Überschneidungen gibt es bei CDU/CSU und Grünen, die beide eine umfassende Strategie für die Digitalisierung im Gesundheitswesen entwickeln wollen; zwischen CDU/CSU und FDP, die explizit die Digitalisierung in Krankenhäusern thematisieren; und bei der Ablehnung der zentralen Speicherung von Patient:innendaten durch AfD und Die Linke. Dieser Aspekt der Speicherung könnte am ehesten auf eine gegensätzliche Zielsetzung zur Union hindeuten, da die etwas uneindeutige Aussage der CDU/CSU, dass Patient:innen »ihre gesamte Krankengeschichte an einem Ort speichern« können, eher die Präferenz einer zentralen Speicherung impliziert.

8. Wahlprogramme – Eine gute Grundlage für Wahlentscheidung und Koalitionsverhandlungen?

Unsere Ergebnisse zu den Wahlprogrammen der Bundestagsparteien zur Wahl 2021 verweisen darauf, dass die Parteien sich durchaus in einem Wettbewerbsverhältnis zueinander sehen und sich klar unterschiedlich positionieren. Ganz allgemein haben sich die Parteien ideologisch deutlich voneinander abgesetzt. In der sozioökonomischen Dimension gibt es zwei klare Lager eher staatsinterventionistischer und eher marktliberaler Parteien. Die Reihung der Parteien ist dabei wie erwartet mit der Partei Die Linke, der SPD und den Grünen auf der staatsinterventionistischen Seite und auf der marktliberalen Seite CDU/CSU, FDP und schließlich die AfD. In der neueren kulturellen Konfliktlinie liberal-progressiv gegen autoritär-konservativ sind die Pole ebenfalls besetzt durch Die Linke auf der einen und die AfD auf der anderen Seite. Anders als in der sozioökonomischen Dimension sind hier aber Grüne, SPD und FDP alle im liberal-progressiven Lager und nur die CDU/CSU liegt auch auf der autoritär-konservativen Seite dieser Dimension. Aus dieser Perspektive lässt sich festhalten: es gibt durchaus eine Angebotsvielfalt und damit für die Wähler:innen eine Wahlmöglichkeit.

Betrachtet man die Versprechen zu den von uns untersuchten vier zentralen Politikzielen, die sowohl Zukunftspolitiken als auch zentrale Aspekte der Gesellschaftspolitik abdecken, genauer, so ergibt sich ein etwas komplexeres und differenzierteres politisches Bild, sowohl was Positionierungen als auch was die Inhalte angeht. Alle vier Politikziele spielen in den Wahlprogrammen eine Rolle, aber in recht unterschiedlicher Weise. Die Wichtigkeit, gemessen an dem Raum, den die Politikziele in den Wahlprogrammen einnehmen, ist unterschiedlich. Bildungsgerechtigkeit ist im Durchschnitt über die Programme der sechs Parteien hinweg am wichtigsten, dicht gefolgt von der Verkehrswende.

Nur halb so wichtig wie diese beiden Politikziele ist den Parteien im Durchschnitt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Digitalisierung im Gesundheitswesen wiederum nimmt nur halb so viel Raum ein, wie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Nach Parteien betrachtet, ergeben sich aber deutlich andere Schwerpunktsetzungen für einzelne Parteien.

Für die Union liegt die Verkehrswende in der Salienz an erster Stelle, gefolgt von der Bildungsgerechtigkeit. Nicht überraschend ist auch für die Grünen die Verkehrswende das mit Abstand wichtigste unter den vier Themen, und für sie deutlich wichtiger als für die CDU/CSU, mit der die Grünen auch das zweitwichtigste Thema teilen: die Bildungsgerechtigkeit. Bei der SPD steht die Bildungsgerechtigkeit an erster Stelle, gefolgt von der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Auch die FDP stellt Bildungsgerechtigkeit unter den vier Themen an die erste Stelle. Auf Platz zwei folgt bei ihr dann aber die Verkehrswende. Diese Rangfolge trifft ebenfalls auf die Partei Die Linke sowie die AfD zu.

Auch im Konkretheitsgrad der Versprechen unterscheiden sich die Politikziele. Je konkreter ein Versprechen ist, desto einfacher ist später nachzuvollziehen, ob es auch eingelöst worden ist. Aber er zeigt auch an, wie intensiv sich die Parteien bereits mit dem Thema auseinandergesetzt haben. Bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf folgen die parteipolitischen Unterschiede am meisten der klassischen Rechts-Links-Einteilung der Parteien. Die linken Parteien werden hier konkreter als die rechten Parteien. Bei den anderen Politikzielen zeigt sich kein so klares Bild. Am geringsten sind die Unterschiede zwischen den Parteien bei der Verkehrswende, bei der Digitalisierung im Gesundheitswesen sind sie am größten.

Wiederum gibt es hier auch parteispezifische Profile. Die CDU/CSU hat gemessen an allen Versprechen in den vier Politikfeldern lediglich einen Anteil von 13 Prozent konkreter Versprechen, die Partei Die Linke bringt es hingegen auf 42 Prozent, die anderen Parteien liegen dazwischen.

Bezogen auf diese vier zentralen Politikfelder zeigen sich damit deutlich unterschiedliche Profilierungen der Parteien, was wiederum den Wähler:innen (Aus-)Wahlmöglichkeiten lässt. Differenzierung ist für den politischen Wettbewerb gut, könnte aber Koalitionsverhandlungen schwierig machen. Allerdings stellen die Parteien zum Teil recht ähnliche Zielsetzungen auf und machen ähnliche Versprechen. Über alle vier Politikfelder hinweg ergeben sich gleiche oder ähnliche

Zielsetzungen am häufigsten zwischen Grünen und der Partei Die Linke, insgesamt bei 38 Versprechen, und am zweithäufigsten zwischen SPD und der Partei Die Linke bei 32 Versprechen. Substantielle Koalitionsmöglichkeiten in diesen vier Bereichen allein reichen aber für eine Koalitionsbereitschaft nicht aus. Der Koalition mit der Partei Die Linke wurde von den Parteien SPD und Grüne im Vorfeld eine Absage erteilt[1]. Die aus dem Wahlergebnis möglichen Koalitionen waren damit in jedem Fall Dreierkonstellationen ohne Die Linke, da auch eine Koalition von Union und SPD vorher bereits abgesagt wurde. Jamaika, das potentielle Bündnis aus Union, FDP und Grünen, kann auf insgesamt 35 gleiche oder sehr ähnliche Versprechen von mindestens zwei der Parteien verweisen, für die Ampel ergeben sich 39 derartiger Versprechensüberschneidungen und dabei noch am meisten Übereinstimmungen zwischen SPD und Grünen.

Die Wahlprogramme haben daher aus der zweifachen Perspektive – Wahlmöglichkeit für die Wähler:innen zwischen Alternativen und Möglichkeit der Parteien auf der Grundlage der Wahlprogramme miteinander über eine Koalition zu reden – ihre Funktion bei der Bundestagswahl 2021 erfüllt. Damit stellt sich die Frage, was die Parteien daraus gemacht haben.

---

1 Siehe hierzu z.B. https://www.fr.de/politik/bundestagswahl-scholz-spd-gruene-linke-koalition-linksbuendnis-news-90961609.html; https://www.rnd.de/politik/annalena-baerbock-absage-an-rot-rot-gruen-gruenen-kanzlerkandidatin-sieht-bei-der-linken-keine-BHVU6OJADBFIBLT7RZ4X2LHSSQ.html; https://www.zdf.de/nachrichten/politik/koalition-linkspartei-bundestagswahl-100.html (alle abgerufen am 13.04.2022).

9. Eine neue Koalition entsteht

9.1 Sondierungen – Die Ausgangslage

Nach der Bundestagswahl am 26. September 2021 standen die Parteien vor der Aufgabe, eine neue Regierungsmehrheit zu finden. Die alten Zweierbündnisse scheiterten entweder daran, dass ihnen ausreichend Stimmen für eine absolute Mehrheit fehlten oder – im Falle der Großen Koalition – niemand eine Neuauflage wünschte. Daher schien es zum ersten Mal seit Ende der 1950er Jahre auf Bundesebene auf ein Dreierbündnis hinauszulaufen. Im Gespräch waren hier zunächst sowohl eine Ampelkoalition (SPD, Grüne, FDP) als auch eine Jamaika-Koalition (Union, Grüne, FDP). Vor allem die Grünen und die FDP hielten sich in den ersten Tagen nach der Wahl beide Optionen offen, wenngleich es ein gewisses Momentum für eine Ampelkoalition gab, da die SPD stärkste Kraft geworden war. Doch wie der Blick zurück in die Geschichte der Bundesrepublik zeigt, stellte nicht immer die stärkste Partei im Bundestag auch den Kanzler oder die Kanzlerin. Findet eine andere Koalition größere inhaltliche Überschneidungen und schafft es, eine Mehrheit zu generieren, so kann auch eine andere Partei die Kanzlerin oder den Kanzler stellen. Entsprechend machten SPD und Union jeweils Gesprächsangebote an die beiden potentiellen Juniorpartner. Grüne und FDP wiederum hielten sich zunächst offen, welche Koalition sie eingehen würden. Ein echtes Novum in der Geschichte der deutschen Politik war sodann, dass das erste Sondierungsgespräch nicht auf Einladung des größten Koalitionspartners geführt wurde, sondern drei Tage nach der Wahl zwischen den Spitzen von Grünen (Annalena Baerbock und Robert Habeck) und FDP (Christian Lindner und Volker Wissing) stattfand. Das im Anschluss an dieses erste Gespräch von den vier Verhandler:innen gepostete Selfie ging schnell viral und vermittelte demonstrativ eine fröhliche und kollegiale Stimmung. Erst nach

dieser ersten Sondierungsrunde unter den Juniorpartnern trafen diese sich auch jeweils einzeln mit SPD und Union.

Wie groß also sind die inhaltlichen Überschneidungen zwischen SPD, Grünen und FDP auf der einen Seite und Union, Grünen und FDP auf der anderen Seite? Welches der beiden Bündnisse hätte es einfacher, Kompromisse zu schließen und wo liegen die großen Streitfragen? Wo überschneiden sich ihre Ziele und wo gibt es Verhandlungsbedarf? Auf Basis unserer Analysen der Wahlprogramme lässt sich genau betrachten, wie gut die potentiellen Koalitionspartner für eine gemeinsame Regierung gemacht sind.

Nähe und Distanz zwischen den Positionen der Koalitionspartner

Zu Beginn lohnt der Blick auf die Ergebnisse aus Kapitel 3. Dort wurden die Parteien in einem zweidimensionalen Raum verortet, und somit die unterschiedlichen Positionen der Parteien in sozioökonomischen und soziokulturellen Belangen herausgearbeitet (siehe Abbildung 3.1). Mit Blick auf die drei Ampelkoalitionäre ergibt sich hieraus ein zweischneidiges Bild.

In sozioökonomischen Fragen unterscheiden sich die Positionen der drei Parteien deutlich. Die SPD nimmt die staatsinterventionistischte Position der drei ein, die FDP die marktliberalste Position, die Position der Grünen befindet sich zwischen den beiden, liegt allerdings näher an der SPD als an der FDP. Zwar nehmen die Parteien Die Linke und die AfD auf dieser Achse noch extremere Positionen ein, aber der Unterschied zwischen SPD und Die Linke auf der einen Seite und zwischen FDP und AfD auf der anderen Seite ist in sozioökonomischen Fragen nicht besonders groß. Die drei Koalitionäre decken somit fast die gesamte Bandbreite sozioökonomischer Positionen ab. So ist der SPD in ihrem Wahlprogramm der Wohlfahrtsstaatsausbau zum Beispiel doppelt so wichtig, wie der FDP. Die FDP wiederum betont in ihrem Wahlprogramm klar die freie Marktwirtschaft – ein Aspekt, der in den Programmen von Grünen und SPD fast gar nicht vorkommt. Entsprechend viel Verhandlungsgeschick brauchte es, um die hier bestehenden Differenzen zu überbrücken. Im Vergleich hätte es eine Jamaika-Koalition hier einfacher gehabt, denn die Position der Union in sozioökonomischen Fragen liegt zwischen FDP und Grünen. Die Unterschiede zwischen diesen drei Positionen fallen also etwas geringer aus.

Anders sieht es allerdings auf der soziokulturellen Dimension aus. Hier liegen die Positionen der drei Ampel-Parteien extrem nah beieinander. Zwischen SPD und FDP lässt sich kaum ein Unterschied erkennen, und auch die Position der Grünen ist nicht weit davon entfernt, auch wenn die Grünen noch etwas liberal-progressiver positioniert sind als die anderen beiden Koalitionäre. Die soziokulturellen Ziele der drei Parteien überschneiden sich also vielfältig. In diesem Bereich gibt es entsprechend viele Vorhaben aus den Wahlprogrammen, die die drei Koalitionäre wahrscheinlich ohne viel Streit in der gemeinsamen Regierungszeit über die Bühne bringen können. Beispielhaft lassen sich hier Rechte für LGBTIQ-Menschen nennen oder eine Neuregelung der Einwanderungspolitik. Die Distanz zwischen den potentiellen Jamaika-Koalitionären wäre in solch soziokulturellen Fragen deutlich höher, da die Position der Union deutlich konservativer ist als die von FDP und Grünen.

Eine etwas größere Überschneidung zwischen den Ampel-Koalitionären ergibt sich auch bei den Schwerpunktthemen aus den Wahlprogrammen. SPD, Grüne und FDP haben drei gemeinsame Herzensthemen: Gleichheit, den Wohlfahrtsstaatsausbau und den Infrastrukturausbau. CDU/CSU teilen nur die beiden letzten mit FDP und Grünen. Entsprechend hätte eine Jamaika-Koalition nur zwei gemeinsame Herzensthemen.

In der Gesamtschau war die Ampelkoalition damit gegenüber einer Jamaika-Koalition leicht im Vorteil. Auch wenn eine Jamaika-Koalition es etwas leichter gehabt hätte, sich auf eine gemeinsame Position in Wirtschaftsfragen zu einigen, so ist der Unterschied zwischen den beiden Koalitionstypen auf der soziokulturellen Dimension deutlich größer und die Ampel hier klar im Vorteil. Mit Blick auf den Koalitionsvertrag und die zukünftige Regierungspolitik sind von der Ampel-Regierung folglich besonders im soziokulturellen Bereich größere Reformen zu erwarten. In sozioökonomischen Fragen wird es dagegen wahrscheinlich sehr viel mehr Uneinigkeit geben und entsprechend sind auch weniger weitreichende Veränderungen zu erwarten.

Gemeinsame Ziele und Streitfragen in den vier Politikzielen

Was aber heißt das jetzt konkret? Anhand unserer vier politikzielspezifischen Untersuchungen lässt sich beispielhaft darstellen, wie ähnlich

sich die konkreten Politikvorhaben der potentiellen Koalitionäre sind und wo mögliche Streitpunkte liegen.

Verkehrswende

Mit Blick auf die Zielvorgabe eines gemeinsamen Koalitionsvertrags stellt die Verkehrswende eine große Herausforderung für eine zukünftige Ampelkoalition dar; relativ hoch ist die Zahl der Wahlversprechen, die sich diametral entgegenstehen.

Für die detaillierte Analyse werden zunächst Zielsetzungen betrachtet, die in allen drei Programmen vorkommen. Insgesamt sind dies vier. Bei zwei dieser Zielsetzungen sind sich die Koalitionäre bereits vor der Wahl einig gewesen. Hier geht es einmal um die Barrierefreiheit bei Bahn und ÖPNV und zum anderen um erhöhte Investitionen in den Schienenausbau – Maßnahmen, auf die sich alle drei einigen können, auch wenn sich ihre konkreten Forderungen etwas voneinander unterscheiden. Anders sieht es dagegen beim Tempolimit und dem Umgang mit Verbrennern aus. Während sich SPD und Grüne in ihren Wahlprogrammen klar für ein Tempolimit von 130 km/h aussprechen, lehnt die FDP dieses ab. Grüne und SPD wollen außerdem den Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor fördern, die Grünen sprechen sich sogar klar für ein Verbot von Neuzulassungen nach 2030 aus. Die FDP dagegen lehnt ein solches Verbot ab und fordert Technologieoffenheit.

Neben diesen zwei großen Streitfragen zwischen den Koalitionären finden sich noch eine Reihe weiterer Zielsetzungen, zu denen jeweils zwei Koalitionspartner ein Versprechen formuliert haben. SPD und Grüne zeigen hier die größten Überschneidungen, bei insgesamt weiteren elf ihrer Versprechen schlagen sie dieselbe Richtung ein. Hier geht es vor allem um Ausbau und Qualitätssteigerung bei Bahn und ÖPNV. Beide Parteien wollen den Deutschlandtakt einführen, das Nachtzugangebot ausbauen und Ticketpreise senken. SPD und FDP haben nur ein weiteres gemeinsames Thema: die Frage der Privatisierung der Bahn. Während die SPD sich klar dafür ausspricht, dass der gesamte Bahnkonzern in öffentlicher Hand bleibt, argumentiert die FDP, dass es nur mit einer privatisierten Bahn gelingen kann, mehr Personen und Güter auf der Schiene zu transportieren. Noch mehr Uneinigkeit findet sich aber zwischen FDP und Grünen, die sich bei drei zusätzlichen Zielsetzungen uneinig sind und nur einmal einig.

Da die Streitfragen in einer Ampelkoalition fast immer die FDP und die Grünen involvieren, würde eine Jamaika-Koalition in diesen Punkten vor ähnlichen Herausforderungen stehen. Allerdings wäre das Kräfteverhältnis ein anderes: Während bei den großen Streitfragen in der Ampelkoalition SPD und Grüne gegen die FDP stehen, wären es bei einer Jamaika-Koalition FDP und Union gegen die Position der Grünen. Insgesamt ist das bei den vorliegenden Wahlprogrammen dreimal der Fall. Interessanterweise hat die Union allerdings darüber hinaus keine gegensätzlichen Positionen zu einem der beiden potentiellen Koalitionspartner. Gemeinsame Positionen gäbe es zwischen den Jamaika-Koalitionären geringfügig weniger als zwischen den Ampel-Koalitionären. Neben zwei Zielvorstellungen, bei denen sich alle drei einig wären (Barrierefreiheit und Senkung der Trassenpreise), gibt es sieben weitere Überschneidungen zwischen Union und Grünen und fünf weitere zwischen Union und FDP.

Aus rein prozessorientierter Sicht gibt es also keine großen Unterschiede zwischen einer Ampel- und einer Jamaika-Koalition. In beiden Fällen gäbe es relativ viel Verhandlungsbedarf. Aus inhaltlicher Sicht macht es aber wahrscheinlich einen deutlichen Unterschied, da die Mehrheitsverhältnisse in einer Ampelkoalition 2:1 für die Verkehrswende, in einer Jamaika-Koalition hingegen 2:1 gegen die Verkehrswende stünden.

Bildungsgerechtigkeit

Bildungsgerechtigkeit war für alle potentiellen Koalitionspartner bereits im Wahlkampf ein wichtiges Politikziel, wie das vorangegangene Kapitel 5 gezeigt hat. Die Überschneidung war zwischen SPD und Grünen von Anfang an hoch, aber auch mit der FDP zeigten sich von Beginn an gute Potentiale für eine Einigung. Zwar gab es unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich der Ausgestaltung bestimmter Maßnahmen, um das Problem der Bildungsungleichheit zu lösen, aber anders als bei der Verkehrswende gab es kaum direkte Widersprüche, die sich aus den Wahlprogrammen der Koalitionäre ablesen lassen.

Zwischen Grünen und SPD gibt es bei vielen Punkten große Einigkeit: die generelle Leitlinie ist hier, dass es auf unterschiedlichen Ebenen der Bildung und Betreuung mehr Geld und Fördermaßnahmen braucht, etwa für die Kitas. Aber auch für die FDP gibt es Anknüp-

fungspunkte und zumindest partielle Überschneidungen: alle Parteien sehen den Bedarf einer Neuregelung beim Kindergeld, bzw. einer Kindergrundsicherung. Bisherige Leistungen sollen gebündelt werden. Bei der Höhe sind aber weder Grüne noch FDP konkret geworden, nur die SPD hat sich mit einem Basisbetrag von 250 € festgelegt. Auch sind sich alle Parteien einig, dass Schulen über die Lehrkräfte hinaus zusätzlicher pädagogischer Unterstützung bedürfen, um für ein sozial gerechteres, förderndes Umfeld zu sorgen. Das Ausmaß der anvisierten Förderung in Hinblick auf das pädagogische Personal ist bei Grünen und SPD umfassender (Bundesprogramm für Schulsozialarbeit an allen Schulen) als dies bei der FDP der Fall ist (»German Dream«-Zuschuss und Talentschulen als Pilotprojekte). Letztlich sehen noch alle Parteien bei der Digitalisierung an Schulen Verbesserungsbedarf: die SPD will den Abruf aus Mitteln des DigitalPakts erleichtern und alle Parteien wollen darüber hinaus weitere Mittel zur Verfügung stellen.

Ein potentielles Konfliktthema könnte die künftige Ausgestaltung des Schulsystems sein. Die FDP tendiert in Richtung eines differenzierten Schulsystems und will den Erhalt von Sonder- und Förderschulen. Die Grünen visieren dagegen eher ein ganzheitliches, inklusives Schulkonzept mit einer Ganztagsbetreuung an, bei dem auch Kinder und Jugendliche mit Behinderung integriert sind. Allerdings ist die Ausgestaltung des Schulsystems ein Thema, das den Bundesländern und nicht dem Bund vorbehalten ist. Somit ist fraglich, inwiefern die Koalitionspartner dieses Thema bei den Verhandlungen tatsächlich anpacken würden – besonders wenn sich von vornherein Konflikte abzeichnen. Die Frage nach der Kompetenz ist aber selbst auch ein potentiell konfliktbeladener Punkt. Grüne und SPD halten sich hier zurück, die FDP bezieht aber eine klare Position. Sie will eine Grundgesetzänderung, durch die der Bund mehr Gestaltungsspielraum erhält und bildungspolitische Entscheidungen, wie etwa bei den Schulformen, zentral gesteuert werden.

Wie wäre das Einigungspotential im Vergleich dazu zwischen der alternativ diskutierten Jamaika-Koalition aus CDU/CSU, FDP und Grünen gewesen? Den Konflikt bei der Bund-Länder-Zuständigkeit hätte es auch hier gegeben, da sich die Union in ihrem Wahlprogramm klar zum Erhalt des Bildungsförderalismus bekannt hat. Ansonsten wären die Überschneidungen zwischen den Koalitionspartnern weitaus geringer gewesen. Die CDU/CSU sieht eigentlich kaum Änderungsbedarf und verspricht meist nur ein »Weiter so«. Zum Beispiel äußert sich

die CDU/CSU im Gegensatz zu SPD, Grünen und FDP nicht zum Kindergeld oder zur Notwendigkeit der Ausweitung pädagogischer Förderungsmaßnahmen an Schulen.

Alles in allem lässt sich festhalten, dass die Parteien der Ampelkoalition bei der Bildungsgerechtigkeit ähnliche Probleme sehen und bereits in ihren Wahlprogrammen Maßnahmen vorgeschlagen haben, die in eine ähnliche Richtung weisen. Zwar gibt es auch einige konfliktbelastete Themen, diese betreffen allerdings allgemeinere Punkte zur Ausgestaltung des Bildungssystems, die sich in den Koalitionsverhandlungen ohne Beteiligung der zuständigen Bundesländer ohnehin nicht lösen lassen würden. Somit steht einer Einigung der Koalitionäre auf eine gemeinsame Politik im Bildungsbereich nichts Grundsätzliches entgegen.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Das Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf an sich ist unter den Koalitionsparteien und auch den Bundestagsparteien mit Ausnahme der AfD wohl kaum umstritten. Aber Knackpunkte können im Detail liegen. Daher lohnt ein erneuter Blick in die Wahlprogramme der Ampel-Parteien unter der Perspektive, ob und in welchem Maße sich Konsens oder Konflikte ergeben könnten. Allgemein gilt, in der Sondierung können rhetorische oder vage Versprechen kaum einen Dissens produzieren. Vielmehr sind es die konkreten Versprechen mit unterschiedlichen Vorstellungen zu Verfahren und Maßnahmen, die einen Konsens schwierig machen.

Wenn ähnliche Versprechen formuliert werden, kennzeichnet sie die Übereinstimmung, gegensätzliche Zielsetzungen wurden nicht formuliert. So gibt es teilweise Überschneidung zwischen Grünen und SPD in der Frage des Elternschutzes nach der Geburt eines Kindes und dessen Ausweitung auf zehn oder 14 Tage. Eine relativ große Übereinstimmung gibt es bei den Kinderkrankentagen wiederum zwischen SPD und Grünen. Teilweise Übereinstimmung gibt es hinsichtlich der steuerlichen Begünstigung haushaltsnaher Dienstleistungen zwischen FDP und Grünen. Auch bei den Partnermonaten beim Elterngeld gibt es partielle Übereinstimmung zwischen den beiden Parteien. Bei der Kinderbetreuung sind sich SPD und FDP sehr nahe und auch bei der

Frage der Rentengerechtigkeit zwischen den Geschlechtern gibt es Übereinstimmung.

Potentiale für die Zusammenarbeit im Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind also vielfältig gegeben, wenngleich nie in der Dreierkonstellation der Ampelkoalition, wohl aber in den zwei Themenbereichen Elterngeld und haushaltsnahe Dienstleistungen zugunsten der sogenannten Jamaika-Koalition aus Union, Grünen und FDP. Jeweils Überschneidungen zwischen zwei Parteien einer sogenannten Jamaika-Koalition gibt es z.B. bei der Kinderbetreuung zwischen Union und FDP; bezogen auf flexiblere Arbeitszeiten zwischen Union und Grünen; und bezogen auf die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen zwischen FDP und Grünen.

Gegensätzliche Zielsetzungen werden von den Parteien nicht formuliert. Es ist daher auch kaum zu erwarten, dass ein Thema, das nicht durch eine dritte Partei angesprochen wird und bei zwei Parteien einen Konsens findet, zum Konfliktfall wird. Die Übereinstimmungen sind vorhanden, ein Konflikt nicht zu erwarten.

Digitalisierung im Gesundheitswesen

Die Digitalisierung im Gesundheitswesen hat im Wahlkampf keine große Rolle gespielt, und in den Vorstellungen der drei Ampelkoalitionäre in ihren Wahlprogrammen lässt sich wenig Konfliktpotential für gemeinsame Verhandlungen auffinden. Sie zeigen Einigkeit darin, dass sie dem Bereich explizite Aufmerksamkeit widmen, Chancen in einer erhöhten Digitalisierung sehen und diese deshalb aktiv voranbringen wollen. Gemeinsam soll auch die Digitalisierung der Gesundheitsämter respektive des Öffentlichen Gesundheitsdienstes vorangebracht werden. Explizit gegensätzliche Zielsetzungen zwischen den Ampelkoalitionären wurden nicht geäußert. Unterschiede zeigen sich eher in individuellen, spezifischen Akzentuierungen von Teilbereichen als in gegenteiligen Meinungen zu grundsätzlichen Fragen.

Es gibt eine Überschneidung, bei der sich zwei der Parteien überlappen. Sowohl die SPD als auch Grüne bekennen sich explizit zur Gewährleistung von Datenschutz in Bezug auf Gesundheitsdaten und Patient:innendaten. Die FDP äußert sich zumindest für den spezifischen Anwendungsfall der Digitalisierung im Gesundheitswesen nicht dazu. Hier könnte es Konfliktpotential geben, wenn etwa die FDP in diesem

Bereich ihrem allgemeinen Digitalisierungs-Wahlslogan »Digital first, Bedenken second« von 2017 folgen würde.

Sicherlich gibt es, wie in anderen Politikbereichen auch, unterschwellige Unterschiede zwischen SPD, Grünen und FDP bezüglich des Maßes, in dem öffentliche und privatwirtschaftliche Akteure bei der digitalen Transformation mitwirken und unterstützt werden sollen. So will etwa die SPD verhindern, dass »die großen Plattformen auch die Gesundheitswirtschaft dominieren«, die Grünen wollen die Digitalisierung der Universitätsmedizin stärken und die FDP möchte die »unbürokratische[r] Vergabe von Fördergeldern, gerade an Start-ups« ermöglichen. Auch bei spezifischen Forderungen, wie etwa der Forderung nach dem Open-Data-Prinzip für Forschungsergebnisse auf Basis öffentlicher Gesundheitsdaten der Grünen, sowie der rhetorischen Ansage der SPD, dass die Digitalisierung »Personal nicht ersetzen wird«, könnte es Uneinigkeit geben. Nicht ausschließen lassen sich zudem Punkte, die zwar nicht in den Wahlprogrammen gelandet sind, aber in Koalitionsverhandlungen noch aufkommen könnten, wie etwa die Frage nach zentraler oder dezentraler Speicherung von Patient:innendaten und welche Akteure auf Gesundheitsdaten wann wie zugreifen dürfen.

Im Vergleich zur Ampelkoalition würde bei Koalitionsverhandlungen vermutlich auch eine alternative Jamaika-Koalition bei der Digitalisierung im Gesundheitswesen kaum vor größeren Herausforderungen stehen. Explizite gegensätzliche Zielsetzungen von FDP und Grünen gegenüber der CDU/CSU gibt es keine, und mit dem von Grünen und CDU/CSU geteilten Wunsch nach einer übergreifenden Strategie für die Digitalisierung im Gesundheitswesen sowie der expliziten Würdigung der Digitalisierung in Krankenhäusern durch FDP und CDU/CSU gibt es zwei Überschneidungen, die Jamaika im Vergleich zur Ampel sogar etwas kompatibler erscheinen lassen.

9.2 Sondierungen – Das Ergebnis

Vor dem Hintergrund dieser gemeinsamen wie unterschiedlichen Positionen und Präferenzen mussten die Parteien nach der Wahl die möglichen Koalitionschancen ausloten. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Ampelkoalition die naheliegendere Wahl war, nicht nur aufgrund der Tatsache, dass die SPD beim Wahlergebnis um Haaresbreite vor

der Union lag, sondern auch, weil die Positionen und Themenschwerpunkte der drei Ampelkoalitionäre inhaltlich etwas näher beieinander liegen als jene der Mitglieder einer Jamaika-Koalition (siehe Abbildung 3.1 und 3.2). Diese Besserstellung der Ampelkoalition spiegelt sich allerdings nicht in den vier Politikzielen wider, die hier detaillierter untersucht werden. Vielmehr zeigt sich für diese Politikziele, dass eine Einigung auf gemeinsame Positionen für eine Ampelkoalition etwa so schwierig sein dürfte wie für eine Jamaika-Koalition (Verkehrswende), bzw. ähnlich einfach (Bildungsgerechtigkeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Digitalisierung im Gesundheitswesen).

Insgesamt betrachtet, ist vor diesem Hintergrund die Entscheidung, die zwei Wochen nach der Wahl getroffen wurde, nicht verwunderlich: die Spitzen von Grünen und FDP verkündeten, dass sie zunächst gemeinsam mit der SPD die Möglichkeiten einer Ampelkoalition sondieren wollten.

Keine zwei Wochen später legten die drei Parteien ein zwölf-seitiges Sondierungspapier vor, das den Auftakt zu Koalitionsverhandlungen bildete und die großen Linien einer potentiellen Ampel-Regierung festhielt. In insgesamt zehn Kapiteln skizzierten die drei zukünftigen Koalitionäre mal mehr, mal weniger konkret ihre Ziele für eine gemeinsame Regierung.

Positionen und Themen des Sondierungspapiers – ein Geschenk an die FDP?

Wie zuvor die Wahlprogramme, lässt sich auch das Sondierungspapier mit den Methoden des Manifesto-Projekts positional verorten und auf thematische Schwerpunkte herunterbrechen. So kann das Sondierungspapier zu den Positionen und Themenschwerpunkten der Wahlprogramme ins Verhältnis gesetzt werden. Die sozioökonomische Position des Sondierungspapiers liegt ziemlich genau zwischen der Position von FDP und Grünen (siehe Abbildung 9.2). Auf den ersten Blick also eindeutig ein Kompromiss, allerdings ein Kompromiss zugunsten der FDP, denn die Position der SPD ist noch staatsinterventionistischer als die der Grünen. Hätten die Positionen der drei Parteien gleiches Gewicht gehabt, hätte der Kompromiss näher an der Position der Grünen liegen müssen. Dies ist möglicherweise Zeichen eines gewissen Zugeständnisses an die FDP, die von den Vorteilen einer Ampelkoalition stärker überzeugt werden musste und vor allem auch vor ihren Wähler:in-

nen mit einem starken Argument für die Ampel ausgestattet werden sollte. Auf der soziokulturellen Dimension gab es dagegen schon vor der Wahl kaum Differenz zwischen den Koalitionären. Bereits im Wahlprogramm haben sich auf dieser Dimension die Positionen von FDP und SPD kaum unterschieden und entsprechend wenig Kompromissbereitschaft war hier von Nöten. Wenig überraschend bildet sodann das Sondierungspapier die gemeinsame Position von SPD und FDP ab.

Werden allerdings die wichtigsten Themen im Sondierungspapier mit jenen in den Wahlprogrammen verglichen, so scheinen sich SPD und die Grünen etwas stärker verewigt zu haben (siehe Abbildung 9.1). Das dominanteste Thema im Sondierungspapier ist soziale Gleichheit. Es kommt hier ähnlich häufig vor, wie in den Wahlprogrammen der beiden Parteien. Im FDP-Programm kam das Thema zwar etwas seltener vor, dennoch stehen die hier beschlossenen Maßnahmen nicht unbedingt im Gegensatz zum FDP-Programm, das zumindest auch für mehr Chancengleichheit plädiert. Forderungen des Sondierungspapiers zum Thema Gleichheit sind zum Beispiel, dass Kinder und junge Erwachsene unabhängig von ihrer sozialen Herkunft bessere Chancen erhalten (»Wir wollen Kindern und Jugendlichen bessere Chancen unabhängig von der sozialen Lage ihrer Eltern ermöglichen.«, »Das BAföG wollen wir reformieren und dabei elternunabhängiger gestalten.«) und dass der Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt entgegengewirkt wird (»Wir wollen die Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern wirksam verringern.«). Zweitwichtigstes Thema im Sondierungspapier ist der Wohlfahrtsstaatsausbau, auch dies ein Thema, das SPD und Grünen im Wahlprogramm wichtiger war als der FDP. Inhaltlich skizzieren die Parteien hier ihre Pläne für Renten- und Gesundheitspolitik und eine Reform der Grundsicherung (Hartz IV). Auf Platz drei folgt dann der Infrastrukturausbau und damit ein Thema, das der FDP im Wahlprogramm geringfügig wichtiger war als den beiden anderen Koalitionären. Die Rechte von Arbeitnehmer:innen, die zum viertwichtigsten Thema im Sondierungspapier wurden, waren wiederum ein Alleinstellungsmerkmal des SPD-Wahlprogramms, und die auf Platz fünf folgende Umweltpolitik war Alleinstellungsmerkmal der Grünen.

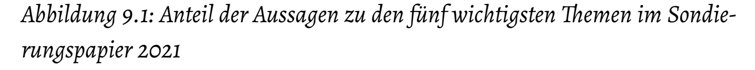
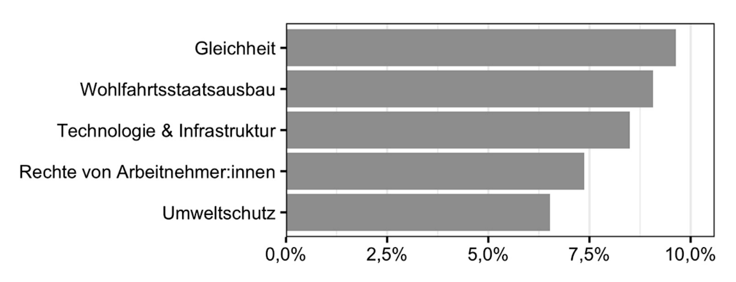


Abbildung 9.1: Anteil der Aussagen zu den fünf wichtigsten Themen im Sondierungspapier 2021



Insgesamt hält das Sondierungspapier also kaum Überraschungen bereit, lässt aber darauf schließen, dass die Parteien, wo nötig, alles in allem zu recht ausgewogenen Kompromissen gekommen zu sein scheinen.

Das Sondierungspapier und die vier Politikziele – Gemeinsame Visionen werden formuliert

Inwiefern lässt sich nun dieser abstrakte Eindruck eines recht ausgewogenen Kompromisses zwischen den drei Koalitionären in der politikzielspezifischen Analyse festigen? Die Betrachtung der Koalitionschancen im ersten Abschnitt dieses Kapitels hatte besonders bei der Verkehrswende Konfliktpotential aufgezeigt, aber auch bei den anderen Themen zeigten sich unterschiedliche Ideen und Pläne, wenngleich sie weniger Sprengstoff aufgrund gegensätzlicher Positionen bereithielten.

Verkehrswende

Zur Verkehrswende finden sich insgesamt sieben Aussagen im Sondierungspapier. Drei dieser Aussagen sind allerdings nur rhetorische Versprechen und größtenteils allgemein gehalten. Interessant sind die beiden konkreten Versprechen. Hier geht es zum einen um die Zukunft der Verbrennungsmotoren und zum anderen um die Frage eines generellen Tempolimits. Das sind genau die beiden Punkte, zu denen von allen drei Parteien Wahlversprechen vorliegen, die sich jedoch widerspre-

chen (siehe oben). Das Sondierungspapier legt hier fest, wie sich die Koalitionäre bei diesen beiden Streitfragen geeinigt haben. Bei der Frage des zukünftigen Umgangs mit Verbrennungsmotoren scheinen sich Grüne und SPD durchgesetzt zu haben. Hier wird festgehalten, dass ab 2035 nur noch CO_2-neutrale Autos in Deutschland zugelassen werden sollen, die FDP hatte in ihrem Programm gefordert, keine Antriebstechnologie zu bevorzugen. Einschränkend muss allerdings erwähnt werden, dass der Term CO_2-neutral etwas mehr Spielraum offen lässt, als der zum Beispiel im Grünen-Wahlprogramm verwendete Begriff emissionsfrei. Diese Formulierung ist also wahrscheinlich ein kleines Zugeständnis an die FDP: Beim Tempolimit geht der Punkt dagegen klar an die FDP. Anders als von Grünen und SPD im Wahlprogramm gefordert, wird es ein generelles Tempolimit unter einer Ampel-Regierung nicht geben. Ein Verhandlungsergebnis, das in der Folge von Anhänger:innen der Grünen und Klimaktivist:innen stark kritisiert wurde.

Bildungsgerechtigkeit

Auch die Bildungsgerechtigkeit findet bereits Eingang in das Sondierungspapier. Insgesamt acht Aussagen lassen sich diesem Politikziel zuweisen. Die Aussagen sind meist allgemeiner gehalten, trotzdem finden sich in dem Sondierungspapier zwei konkrete und drei vage, aber auch drei rhetorische Versprechen wieder. Darunter sind Themen, die bereits in den Wahlprogrammen aller drei Koalitionäre Erwähnung gefunden haben: die Unterstützung der Länder bei der Digitalisierung, eine neue Kindergrundsicherung, in der bisherige Leistungen der Familienförderung gebündelt werden, und die Förderung sozial benachteiligter Schulen. Bei der Digitalisierung wird noch das Stichwort »Digitalpakt 2.0« genannt, der bereits in den Wahlprogrammen von FDP und Grünen auftauchte. Die letzten beiden Vorhaben scheinen bewusst offen formuliert zu sein, um dann bei der tatsächlichen Verhandlung die konkreten Ideen der Parteien zusammenzubringen. Das Anliegen der Ganztagsförderung, das besonders den Grünen, aber auch der SPD, wichtig war, hat es mit folgender Formulierung zumindest indirekt in das Sondierungspapier geschafft: »Gleichzeitig wollen wir Kitas und (Ganztags-)Schulen weiter fördern.« Allerdings ist das sehr viel offener und defensiver als in den Wahlprogrammen formuliert, in denen ein Recht auf Ganztagsbetreuung in der Schule und in der Kita gefordert

wurde. Die Frage nach der Zuständigkeit im Bildungsbereich findet im Sondierungspapier ebenfalls Erwähnung: »Bund, Länder und Kommunen sollen gemeinsam darauf hinwirken, dass jedes Kind die gleiche Chance auf Entwicklung und Verwirklichung hat (Kooperationsgebot).« Hier handelt es sich aber um eine rhetorische Formulierung, und wie genau sich das »Kooperationsgebot« vom derzeitigen Stand unterscheidet, ist unklar. Damit ist dieses Versprechen, zumindest zum Stand der Sondierung, weit entfernt von der ursprünglichen FDP-Forderung nach einer Grundgesetzänderung zugunsten des Bundes.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Zwar ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein Politikziel, das Politik und Öffentlichkeit bereits seit vielen Jahren bewegt und das auch in den Wahlprogrammen aller Bundestagsparteien eine Rolle spielt. In den Sondierungsgesprächen hat es allerdings, legt man das Sondierungspapier zugrunde, nur eine marginale Rolle gespielt. Anders als erwartbar, wird der Begriff »Vereinbarkeit von Familie und Beruf« nicht in dem Abschnitt »5. Chancen für Kinder, starke Familien und beste Bildung« und damit im Kontext der Familienpolitik benannt, wenngleich es hier vage Versprechen gibt, die dem Politikziel zuzuordnen sind. Explizit benannt wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nur als Gleichstellungsthema im Abschnitt »8. Freiheit und Sicherheit, Gleichstellung und Vielfalt in der modernen Demokratie«. Dort heißt es: »Der Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt wollen wir entgegenwirken und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern. Wir wollen die Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern wirksam verringern.« Damit sind auf einer generellen Ebene zwei Hauptaspekte des Politikziels angesprochen. Das rhetorische Versprechen zur Vereinbarkeit wird durch zwei vage Versprechen spezifiziert, die in den Abschnitten zu moderner Arbeitswelt (3) bzw. dem Abschnitt Familien (5) stehen. Zum einen wird festgehalten, dass die Wünsche nach flexiblerer Arbeitszeitgestaltung berücksichtigt und Gewerkschaften und Arbeitgeber dabei unterstützt werden, entsprechende Arbeitszeitmodelle zu ermöglichen; zum anderen, dass die Kinderbetreuung durch Stärkung der Kitas und (Ganztags-)Schulen weiter gefördert wird. Letzteres zeigt, wie breit das Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf

ist, und dass es über die Familienpolitik hinaus in die Bildungs- und andere Bereiche der Gesellschaftspolitik hineinreicht.

Digitalisierung im Gesundheitswesen

Die Digitalisierung im Gesundheitswesen spielt im Sondierungspapier keine große Rolle und war sicherlich kein Punkt, für den die Ampelkoalitionäre bei den Sondierungsgesprächen viel Zeit und Diskussion investieren mussten. Sie wird in zwei der fünf Abschnitte behandelt, die sich im Kapitel »4. Soziale Sicherheit bürgerfreundlich gestalten« mit Gesundheit und Pflege befassen. Die beiden Aussagen sind rhetorischer Natur und enthalten keine konkreten Maßnahmen. Sie deuten lediglich auf den gemeinsam gesehenen Handlungsbedarf hin. Der erste Punkt betrifft die Digitalisierung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes, den die SPD in ähnlicher Weise als – ebenfalls rhetorisches – Versprechen bereits in ihrem Wahlprogramm thematisiert hat. Grüne und FDP haben diesen Punkt zwar nicht explizit genannt, dürften den Öffentlichen Gesundheitsdienst aber in ihre allgemeineren Wünsche nach mehr Digitalisierung im Gesundheitswesen mit einbezogen sehen. In einem zweiten Punkt sollen digitale Potentiale genutzt werden, um Pfleger:innen bei der Arbeit zu entlasten. Diese Forderung findet sich in ähnlich abstrakter Form bereits in den Wahlprogrammen aller drei Koalitionspartner wieder.

9.3 Koalitionsverhandlungen und Koalitionsvertrag

Auf Basis dieses Sondierungspapiers begannen dann Ende Oktober 2021 die Koalitionsverhandlungen. In insgesamt 22 fachpolitischen Arbeitsgruppen haben die Parteien das Regierungsprogramm für die nächsten vier Jahre ausgehandelt. Die Arbeitsgruppen tagten ungewöhnlich diskret, nur sehr wenig ist aus den Runden in die Öffentlichkeit gedrungen. Jede der Arbeitsgruppen hatte die Aufgabe, ein fünf-seitiges Papier mit Regierungsvorhaben für ihren jeweiligen Politikbereich zu erstellen. Nach drei Wochen intensiver Beratungen legten die Arbeitsgruppen ihre Papiere vor. Mit Blick auf die vier Politikziele, die wir uns hier genauer anschauen, sind insbesondere die Ergebnisse von vier Arbeitsgruppen interessant. Die Verkehrswende wurde vor allem in der Arbeitsgruppe »Mobilität« verhandelt, Bildungsgerech-

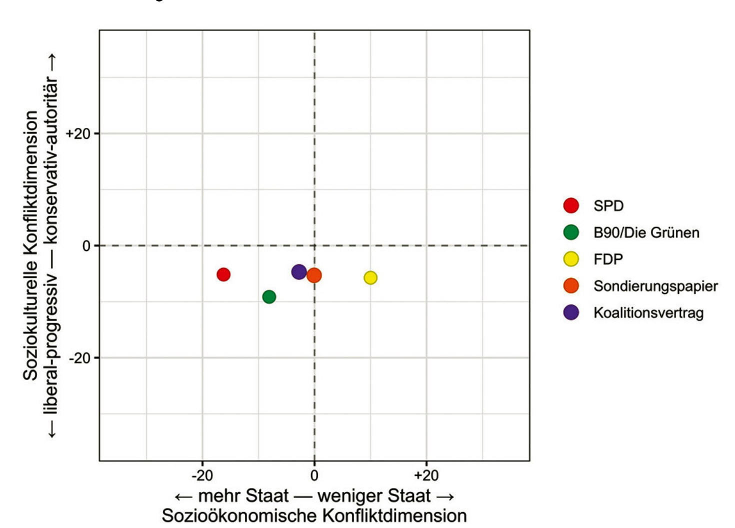
tigkeit dagegen fällt in den Aufgabenbereich der Verhandlungsgruppe »Bildung und Chancen für alle«. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist Gegenstand der Verhandlungen im Bereich »Kinder, Familien, Senioren und Jugend« und die Digitalisierung im Gesundheitswesen fällt insbesondere der Arbeitsgruppe »Gesundheit und Pflege« zu.

Die Arbeitspapiere der 22 fachpolitischen Gruppen bildeten die Grundlage für die finale Verhandlungsrunde zwischen den Parteispitzen. Am 24. November 2021 präsentierten schließlich die fünf Parteivorsitzenden gemeinsam mit dem Kanzlerkandidaten Olaf Scholz der Öffentlichkeit den fertigen Koalitionsvertrag. Unter dem Titel »Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit« haben die Parteien auf 178 Seiten die Inhalte ihrer zukünftigen Politik festgehalten und Regeln der Zusammenarbeit festgelegt. Final abgesegnet wurde der Vertrag dann auf Parteitagen der SPD und FDP, und in einer Urabstimmung unter den Mitgliedern der Grünen. Insgesamt war die Zustimmung bei allen Parteien sehr hoch. Auf dem Parteitag der SPD sprachen sich beeindruckende 98 Prozent der Delegierten für den Koalitionsvertrag aus, auf dem Parteitag der FDP waren es mit 92 Prozent etwas weniger Ja-Stimmen. Bei der Urabstimmung der Grünen votierten 86 Prozent der abgegebenen Stimmen für den Koalitionsvertrag. Zum Teil lässt sich diese unterschiedlich hohe Zustimmung bereits durch die verschiedenen Gremien erklären, denn es macht einen Unterschied, ob die Delegierten eines Parteitags oder alle Mitglieder in einer Urabstimmung um ihr Votum gebeten werden. Aber lassen sich dieser Unterschiede zum Teil auch durch unterschiedlich gute Verhandlungsergebnisse für die drei Parteien erklären?

Positionen und Themen im Koalitionsvertrag – ein guter Kompromiss?

Der erste Blick geht wieder auf die positionale Verortung im zweidimensionalen Politikraum. Wie bereits das Sondierungspapier, ist der Koalitionsvertrag hier relativ mittig zwischen den Parteien positioniert (siehe Abbildung 9.2). Beim Sondierungspapier hatte sich gezeigt, dass die sozioökonomische Position etwas stärker in Richtung der FDP verschoben war, als dies der Fall hätte sein sollen, wären die Positionen aller drei Parteien zu gleichen Teilen berücksichtigt worden.

Abbildung 9.2: Positionen der Ampelparteien, des Sondierungspapiers und des Koalitionsvertrags im zweidimensionalen Raum in 2021

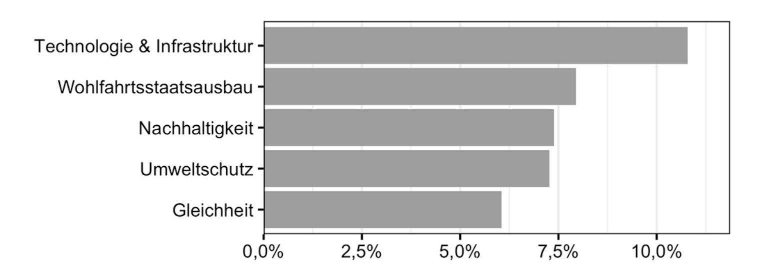


Anmerkung: Die Positionen der Parteien wurden auf Basis der Wahlprogramme für die Bundestagswahl 2021 berechnet, die Position des Sondierungspapiers und des Koalitionsvertrags auf Basis des jeweiligen Dokuments aus dem Jahr 2021. Für genauere Informationen bezüglich der Positionsberechnung siehe die Anmerkung zur Abbildung 3.1.

Der Koalitionsvertrag gleicht diese leichte Übervorteilung der FDP etwas aus: die sozioökonomische Position des Koalitionsvertrags ist im Vergleich zum Sondierungspapier Richtung Grüne und SPD verschoben. Möglicherweise ist das ein Hinweis darauf, dass bei den Sondierungen ein besonderes Augenmerk darauf gelegt wurde, die FDP und ihre Wähler:innen für die Ampelkoalition zu gewinnen, während im Koalitionsvertrag dann stärker auf Parität zwischen allen drei Koalitionären geachtet wurde. Auf der soziokulturellen Dimension gibt es weit weniger nennenswerte Unterschiede sowohl zwischen den Parteien als auch zwischen Sondierungspapier und Koalitionsvertrag. Diese Konfliktdimension bietet kaum Sprengstoff zwischen den Koalitionären und das spiegelt sich auch in den gemeinsamen Dokumenten wider.

Thematisch liegt im Koalitionsvertrag der Infrastrukturausbau vorne (siehe Abbildung 9.3). Er macht über zehn Prozent des Koalitionsvertrags aus und hat damit mehr Gewicht als in jedem der Wahlprogramme der drei Koalitionäre. Ein interessanter Befund, der sich möglicherweise zum Teil aufgrund der unterschiedlichen Funktionen dieser beiden Dokumente erklären lässt. Teil des Infrastrukturausbaus sind viele konkrete Baumaßnahmen, wie zum Beispiel eine detaillierte Aufschlüsselung von zusätzlichen Bahnstrecken, die gebaut werden sollen. Wahlprogramme sind hier oft weniger spezifisch, sondern skizzieren eher die dahinterliegende Idee oder der Plan, in diesem Fall den Ausbau des Schienennetzes. Außerdem ist der Infrastrukturausbau eng mit dem roten Faden des Koalitionsvertrags verknüpft, dem Fortschritt, der sich sowohl im Titel findet, als auch zum Motto der selbsternannten Fortschrittskoalition erhoben wurde. Zweitwichtigstes Thema im Koalitionsvertrag, mit einem Anteil von fast acht Prozent, ist der Wohlfahrtsstaatsausbau, einem Alleinstellungsmerkmal des SPD-Wahlprogramms. Auch wenn dem Thema im Koalitionsvertrag weniger Bedeutung zukommt, als im SPD-Wahlprogramm, ist die Tatsache, dass es das zweitwichtigste Thema im Koalitionsvertrag ist, sicherlich eine klare Errungenschaft des größten Koalitionspartners. Auf Platz drei und vier folgen dann die Herzensthemen der Grünen, Nachhaltigkeit und Umweltschutz, und erst auf dem fünften Platz das Thema Gleichheit, das noch im Sondierungspapier den meisten Raum eingenommen hatte.

Abbildung 9.3: Anteil der Aussagen zu den fünf wichtigsten Themen im Koalitionsvertrag 2021



Auf Basis dieser ersten Analyse kann festgehalten werden, dass die FDP der Koalition bei der sozioökonomischen Positionierung einen etwas größeren Stempel aufsetzen konnte, als ihr dies – rein mathematisch betrachtet – aufgrund ihres prozentualen Anteils an der Koalition zugestanden hätte. Bei der thematischen Schwerpunktsetzung haben SPD und Grüne den Koalitionsvertrag dagegen etwas mehr zu ihren Gunsten beeinflusst. In den nächsten Kapiteln nehmen wir den Koalitionsvertrag nun noch einmal mit Blick auf unsere vier Politikziele genauer unter die Lupe und schauen uns an, wie gut die Parteien ihre Versprechen aus den Wahlprogrammen im Koalitionsvertrag platzieren konnten.

10. Die Verkehrswende im Koalitionsvertrag und in den Wahlprogrammen im Vergleich

10.1 Einleitung

Eine gemeinsame Strategie mit Blick auf die Verkehrswende zu finden, war mit Sicherheit eine der größeren Herausforderungen für die Ampelkoalition. Die gegensätzlichen Positionen in den Wahlprogrammen der drei Parteien, die im vorangegangenen Kapitel diskutiert und bereits im Sondierungspapier aus dem Weg geräumt wurden, stellen nur die Speerspitze dar. Neben diesen sich klar unterscheidenden konkreten Versprechen, gibt es aber auch große Diskrepanzen hinsichtlich der allgemeinen Ziele einer Verkehrswende und der Notwendigkeit dieser Wende. So kommt der Begriff selbst im FDP-Programm gar nicht erst vor und entsprechend weniger umfassend ist die im Wahlprogramm skizzierte Vision eines Wandels in der Verkehrspolitik. Wie die Koalitionsparteien diese Diskrepanzen zwischen ihren Wahlprogrammen und den Plänen im Koalitionsvertrag auf einen Nenner bringen, untersucht dieses Kapitel im Detail.

10.2 Was ist drin? Bedeutung des Politikziels, Pläne und Versprechen im Koalitionsvertrag

Im Vergleich zu den drei anderen hier untersuchten Politikzielen Bildungsgerechtigkeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Digitalisierung im Gesundheitswesen nimmt die Verkehrswende einen relativ großen Anteil im Koalitionsvertrag ein. Insgesamt gehen 4,5 Prozent des Koalitionsvertrags (gemessen am Wortanteil) auf das Konto der Verkehrswende. Das Politikziel ist der Ampel also eindeutig wichtig und das überrascht nicht, denn bereits in den Wahlprogrammen

hatte es eine große Relevanz. In der Tat liegt die Bedeutung im Koalitionsvertrag zwischen den ca. drei Prozent, die das Politikziel in den Programmen von SPD und FDP einnahm und den fünf Prozent, die es bei den Grünen ausmachte.

Aufgeschlüsselt auf einzelne Versprechen, finden sich insgesamt 106 Versprechen zum Politikziel Verkehrswende im Koalitionsvertrag. Das ist vergleichbar mit der Anzahl der Versprechen im Wahlprogramm der Grünen (110) und mehr als das Doppelte im Vergleich zu den Wahlprogrammen von SPD (41) und FDP (40). Die meisten der Versprechen im Koalitionsvertrag finden sich im Kapitel »Mobilität«, einige aber unter anderem auch in den Kapiteln »Wirtschaft« und »Gute Lebensverhältnisse in Stadt und Land«.

Auffällig ist, dass der Begriff »Verkehrswende« im Koalitionsvertrag nicht vorkommt, wie bereits im Wahlprogramm der FDP. Allerdings wird durchaus erwähnt, dass Veränderungsprozesse im Mobilitätssektor anstehen und dass die Ampel dafür um Akzeptanz bei der Bevölkerung werben will. Ein wichtiger Aspekt dieser Veränderungen ist für die Ampelkoalitionäre der Ausbau des Bahnverkehrs und des ÖPNV. Die Fahrgastzahlen sollen deutlich erhöht und auch der Schienengüterverkehr soll um 25 Prozent gesteigert werden. Um das zu erreichen, soll das Angebot ausgebaut, die Qualität gesteigert und intermodale Verknüpfungen verbessert werden. Dafür sollen zum Beispiel mehr Oberzentren an den Fernverkehr angeschlossen und die anbieterübergreifende digitale Buchung und Bezahlung ermöglicht werden. Aber auch der Automobilsektor spielt weiter eine zentrale Rolle. Hier sollen die Weichen klar auf E-Mobilität gestellt und die Technologie des Verbrennungsmotors überwunden werden. Um diesen Wandel zu ermöglichen, soll vor allem die Ladesäuleninfrastruktur stark ausgebaut werden. Aber im Koalitionsvertrag ist auch die direkte Unterstützung der Transformation der Automobilindustrie festgehalten. Beim Flugverkehr scheinen die Ampelkoalitionäre ebenfalls auf neue Antriebstechnologien zu setzen – in der Hoffnung, damit in Zukunft CO_2-neutrales Fliegen zu ermöglichen.

Besonders konkret sind die Versprechen, mit denen dieser Weg eingeschlagen werden soll, allerdings nicht. Ziemlich genau die Hälfte der Versprechen sind lediglich rhetorisch, ungefähr 30 Prozent sind vage, und nur ein Fünftel der Versprechen kann als konkret angesehen werden, weil spezifische Pläne zur Umsetzung benannt werden. Im Vergleich mit den Wahlprogramme ist der Koalitionsvertrag dennoch et-

was konkreter: Der Anteil konkreter Versprechen im Koalitionsvertrag liegt mit 20 Prozent etwas über dem durchschnittlichen Anteil von 16,5 Prozent in den Wahlprogrammen. Allerdings ist ein geringerer Grad der Konkretisierung dort auch erwartbar, bedenkt man, dass Wahlprogramme in der Delegationskette eine Stufe vor Regierungsplänen formuliert werden.

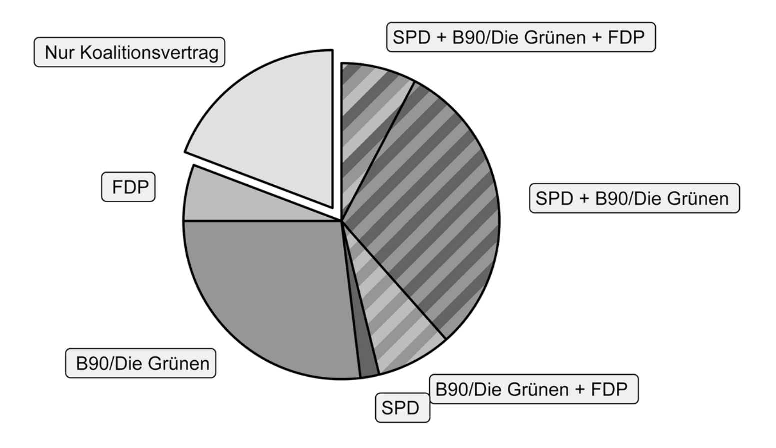
Die noch fehlende Konkretisierung im Koalitionsvertrag zeigt sich zum Beispiel an mehreren Stellen, wo es heißt, dass zu einem bestimmten Aspekt eine Kommission eingesetzt oder ein Programm oder ein Plan aufgestellt werden soll. Beispiele sind die Beschleunigungskommission Schiene, die eingesetzt werden soll, oder auch das Programm »Schnelle Kapazitätserweiterung«. Was genau in dem Programm stehen oder was die Kommission beschließen wird, ist noch nicht festgelegt. Die Konkretisierung wurde hier somit von den Ampelparteien bewusst auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Eine solche Verschiebung kann nur eine Vertagung der Diskussion bedeuten. Dadurch kann sich aber auch mehr Gestaltungsspielraum für das zuständige Ministerium eröffnen.

10.3 Wer hat sich durchgesetzt? Rückführung des Koalitionsvertrags auf die Wahlprogramme

Wie genau setzt sich der Koalitionsvertrag im Einzelnen zusammen? Wo haben die Parteien Versprechen aus ihren Wahlprogrammen in den Koalitionsvertrag einbringen können, wo sind sie gescheitert und wo mussten sie Kompromisse schließen? Wenn die Delegationskette von den Wähler:innen durch ihr Wahlverhalten über die Parteien bis hin zur Koalition funktioniert, sollten sich viele der Forderungen und Zielsetzungen aus den Wahlprogrammen im Regierungsprogramm wiederfinden.

Dabei sind drei Varianten zu betrachten: a) was in den Wahlprogrammen artikuliert wird, findet auch Eingang in den Koalitionsvertrag; b) in einem oder mehreren der drei Wahlprogramme der Koalitionsparteien sind Versprechen artikuliert, die im Koalitionsvertrag nicht auftauchen; und c) im Koalitionsvertrag werden politische Versprechungen gemacht, die in den Wahlprogrammen in dieser Form nicht artikuliert wurden.

Abbildung 10.1: Rückführung der Versprechen zur Verkehrswende im Koalitionsvertrag 2021 auf die Wahlprogramme der Ampelparteien



Anmerkung: Die Grundgesamtheit ergibt sich aus den konkreten und vagen Versprechen im Koalitionsvertrag. Gegensätzliche Zielsetzungen, die keinen Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden haben, wurden in diese Abbildung nicht miteinbezogen. Das heißt zum Beispiel, dass das Versprechen der SPD, die Bahn nicht zu privatisieren, zu dem die FDP eine gegensätzliche Zielsetzung formuliert hatte, in der Abbildung in das SPD-Tortenstück eingeflossen ist, da der Koalitionsvertrag hier dem SPD-Versprechen folgt. Das im Koalitionsvertrag aufgenommene FDP-Versprechen, dass es kein Tempolimit geben wird, zu dem SPD und Grüne gegensätzliche Zielsetzungen formuliert hatten, ist entsprechend in das FDP-Tortenstück eingegangen.

Tatsächlich lassen sich 42 der 52 vagen und konkreten Versprechen ganz oder teilweise auf mindestens eines der Wahlprogramme zurückführen (80,8 Prozent). Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass bei einem Konsens über ein Politikziel eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass es sich in Form eines Versprechens im Koalitionsvertrag wiederfindet. Das heißt, ein Versprechen, das sich in ähnlicher Form in den Programmen aller drei Parteien findet, wird wahrscheinlich auch im Koalitionsvertrag auftauchen. Bei der Verkehrswende sind es insgesamt sechs Versprechen, die einen Bezug zu allen drei Program-

men haben.[1] Von diesen sechs zielen aber lediglich vier in dieselbe Richtung. Hierbei geht es um unstrittige Punkte wie den stärkeren Ausbau von Ladesäulen, einen allgemeinen Aufwuchs der Investitionen in eine nachhaltige Verkehrsinfrastruktur und die Steigerung des Schienengüterverkehrs. Bei den beiden anderen Fällen handelt es sich um die bereits mit Blick auf das Sondierungspapier diskutierten gegensätzlichen Versprechen in den Wahlprogrammen zum Tempolimit und zum Aus für Verbrennungsmotoren. Obwohl diese Punkte aufgrund der gegensätzlichen Vorstellungen nicht dafür prädestiniert waren, im Koalitionsvertrag zu landen, waren sie augenscheinlich so zentral, dass sich die Koalitionäre bereits in den Sondierungen auf einen Kompromiss geeinigt hatten: ein Punkt ging auf das Konto der FPD und einer auf das von SPD und Grünen.

Die Zielvorstellungen, die die drei Koalitionäre bereits vor der Wahl in ähnlicher Weise teilten, lassen sich also an einer Hand abzählen. Deutlich mehr Versprechen haben einen Ursprung in zwei Wahlprogrammen der Koalitionäre. In Summe sind es 22, aber auch hier sind es nicht nur positive Überschneidungen. In drei der 22 Fälle formulieren die Parteien gegensätzliche Zielsetzungen. Wie bereits aus der Analyse der Wahlprogramme deutlich wurde, sind gleiche und ähnliche Zielsetzungen zwischen den Programmen von SPD und den Grünen häufiger als mit der FDP. Folglich überrascht es nicht, dass 15 der 22 Koalitionsversprechen ähnliche Vorhaben sind wie in den Wahlprogrammen von SPD und den Grünen. Beispiele sind die Zulassung von 15 Millionen voll-elektrischen Pkw bis 2030 oder der Anschluss von mehr Oberzentren an den Fernverkehr. Aber auch zwischen FDP und Grünen gab es bereits vor der Wahl Überschneidungen. Vier ihnen gemeinsame Versprechen finden sich im Koalitionsvertrag wieder, so zum Beispiel das Versprechen, Abbiegeassistenten stärker zu fördern. Neben diesen Gemeinsamkeiten finden sich aber auch zwei Versprechen im Koalitionsvertrag, zu denen die beiden in ihren Wahlprogrammen gegensätzliche Zielsetzungen formuliert hatten, wie bei Frage der Subventionierung

1 Die Zahlen weichen teilweise von jenen in Kapitel 4 (Tabelle A4.1) ab, da in Tabelle A4.1 nur jene Zielsetzungen einbezogen wurden, zu denen mindestens eine Partei ein konkretes Versprechen formuliert hat. Hier nun werden alle Zielsetzungen beachtet, zu denen sich im Koalitionsvertrag ein vages oder konkretes Versprechen findet. Die Parteien können dazu aber zum Beispiel nur vage Versprechen formuliert haben.

von E-Autos. Hier ist im Koalitionsvertrag ein Kompromiss erkennbar, denn der Koalitionsvertrag schreibt keine sofortige Abschaffung dieser Subventionierung vor, wie von der FDP gefordert, hält aber fest, dass sie ab 2025 entfallen wird. Schließlich gibt es noch ein Thema, das nur in den Wahlprogrammen von SPD und FDP vorkommt: die Frage der (Nicht-)Privatisierung der Deutschen Bahn. Hier hat sich die SPD klar durchgesetzt. Der Koalitionsvertrag hält fest, dass die Deutsche Bahn als integrierter Konzern in öffentlicher Hand verbleibt. Aber auch hier gibt es ein kleines Zugeständnis an die FDP, denn der Vertrag bestimmt ebenfalls, dass die »Eisenbahnverkehrsunternehmen […] markt- und gewinnorientiert im Wettbewerb weitergeführt« werden (Koalitionsvertrag 2021). So hat sich in der Summe der drei Fälle, bei denen es gegensätzliche Zielsetzungen zwischen zwei Parteien gab, jede Partei einmal durchsetzen können.

Neben diesen Extrembeispielen, bei denen sich die Wahlversprechen so diametral entgegenstanden, dass automatisch immer nur eine Seite bedient werden konnte, finden sich viele Beispiele für Kompromisse, bei denen die Parteien sich eher in der Mitte getroffen haben. So wollte die SPD in ihrem Wahlprogramm zum Beispiel »wo nötig mit Versorgungsauflagen […] die notwendige verlässliche Erreichbarkeit von Ladepunkten herstellen«. Im Koalitionsvertrag wurde daraus: »Wo wettbewerbliche Lösungen nicht greifen, werden wir mit Versorgungsauflagen […] die verlässliche Erreichbarkeit von Ladepunkten herstellen.« – ein Zusatz, der sicherlich der FDP Rechnung trägt, die in ihrem Programm den wettbewerblichen Lösungsansatz immer wieder betont hat. Ein anderes Beispiel findet sich mit Blick auf die Ticketpreise im ÖPNV und bei der Bahn. Die Grünen haben in ihrem Programm mehrmals betont, dass sie die Preise deutlich senken wollen und auch die SPD hielt im Wahlprogramm fest, dass sie Modellprojekten zur Preissenkung offen gegenübersteht. Die FDP hatte sich zum Thema nicht geäußert, steht Preissenkungen aber wahrscheinlich sehr viel kritischer gegenüber, denn im Koalitionsvertrag bleibt von den Versprechen der Grünen und der SPD nur noch die Aussage übrig, dass Bund, Länder und Kommunen im Rahmen der Erstellung eines Ausbau- und Modernisierungspakts Tarifstrukturen diskutieren sollen.

Schließlich finden sich noch 14 Versprechen im Koalitionsvertrag, die sich ganz oder partiell nur auf eines der Wahlprogramme zurückführen lassen. Hier haben vor allem die Grünen noch einige Punkte einbringen können. Bis auf eines, welches sich auf das FDP-Programm

zurückführen lässt, haben alle dieser 14 Versprechen einen Bezug zum Grünen-Programm. Nicht ganz verwunderlich ist dieser Befund allerdings, wenn man bedenkt, dass das Wahlprogramm der Grünen im Vergleich zu den Programmen der beiden anderen Parteien mehr als doppelt so viele Versprechen zur Verkehrswende enthält. Interessanter ist, dass die Grünen sich in den meisten Fällen sehr erfolgreich einbringen konnten, denn in fast 85 Prozent der Fälle ist das Versprechen im Koalitionsvertrag genauso konkret oder sogar noch konkreter als im Wahlprogramm.

In Summe haben die Grünen mit großem Abstand die meisten ihrer Versprechen in den Koalitionsvertrag einbringen können (38). Deutlich weniger sind es bei der SPD (21) gefolgt von der FDP (11). Daneben mussten aber auch alle Parteien Versprechen akzeptieren, die ihrem Wahlprogramm voll oder partiell widersprechen – die Grünen in zwei Fällen, die SPD einmal und die FDP in fünf Fällen. Aber auch in den Fällen, in denen es den Parteien gelungen ist, ihre Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag einzubringen, konnten die sie sich nicht immer voll umfänglich durchsetzen. Es ist also notwendig, genau hinzusehen und zu prüfen, wie vollständig die Übereinstimmung zwischen den Versprechen in den Wahlprogrammen und im Koalitionsvertrag ist. Im Fall von SPD und Grünen sind es jeweils etwa 40 Prozent der Versprechen, die sich voll auf das Wahlprogramm zurückführen lassen. Es bleiben also mehr als die Hälfte der Versprechen, die nur einen partiellen Bezug zu den Wahlprogrammen haben. Bei der FDP ist das Verhältnis deutlich schlechter; nur 27 Prozent der Versprechen im Koalitionsvertrag lassen sich voll und ganz auf das FDP-Wahlprogramm zurückführen.

Jenseits der Frage, ob es einzelnen Parteien gelungen ist, ihre Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag einzubringen, ist die Frage von Interesse, inwieweit der Koalitionsvertrag zu einer Konkretisierung der Vorhaben beiträgt. Es geht im Koalitionsvertrag um Übereinkünfte zum konkreten Regieren, insofern liegt die Annahme nahe, dass Wahlversprechen hier konkretisiert werden. Mit Blick auf die Wahlversprechen zur Verkehrswende trifft das bei rund 20 Prozent zu. So hat die FDP beispielsweise in ihrem Wahlprogramm sehr unspezifisch gefordert, dass in Zukunft mehr Güter auf der Schiene transportiert werden sollen. Im Koalitionsvertrag wird dagegen ein konkreterer Plan aufgestellt, nämlich »den Schienengüterverkehr bis 2030 auf 25 Prozent [zu] steigern«. Fast ebenso viele Versprechen aus den Wahlprogrammen werden im Koalitionsvertrag aber auch weniger konkret (23,1 Prozent). Die Grü-

nen forderten beispielsweise in ihrem Wahlprogramm »100 Milliarden Euro, verteilt auf die Jahre bis 2035, zusätzlich in Schienennetz und Bahnhöfe« zu investieren. Im Koalitionsvertrag wird daraus nur noch eine Erhöhung der »Investitionsmittel für die DB Infrastruktur«. Bei den übrigen 56 Prozent verändert sich der Grad der Konkretheit zwischen Wahlprogramm und Koalitionsvertrag nicht. Auf die einzelnen Parteien heruntergebrochen, zeigen sich einige Unterschiede. Der Anteil an Versprechen, die weder an Konkretheit gewonnen noch verloren haben, liegt bei der FDP knapp unter 50 Prozent, bei Grünen und SPD über 50 Prozent (53 Prozent bei den Grünen und 64 Prozent bei der SPD). Noch auffälliger ist der Unterschied allerdings bei den Versprechen, die im Koalitionsvertrag konkretisiert wurden. Das trifft auf 47,1 Prozent der FDP-Versprechen, die in den Koalitionsvertrag eingegangen sind, zu, SPD und Grüne können diesen Erfolg nur bei 18,2 Prozent respektive 15,5 Prozent ihrer Versprechen vermelden. Dieses Bild relativiert sich allerdings, wenn die absoluten Zahlen hinzugezogen werden. Denn hier führen die Grünen, die insgesamt neun ihrer Wahlversprechen im Koalitionsvertrag konkretisieren konnten, eines mehr als die FDP und drei mehr als die SPD. Insgesamt lässt sich resümieren, dass die Grünen die meisten Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag einbringen konnten, dafür aber in Teilen auch einen Konkretisierungsverlust in Kauf genommen haben.

10.4 Was ist neu? Versprechen im Koalitionsvertrag ohne Vorlage in den Wahlprogrammen

Doch auch wenn die Parteien ausgiebig aus ihren Programmen schöpfen konnten, gibt es insgesamt zehn Versprechen im Koalitionsvertrag, die ihren Ursprung nicht in einem der Wahlprogramme haben, davon sind vier Versprechen konkret und sechs vage. Bei den konkreten Versprechen geht es um sehr spezifische Vorhaben, wie etwa, dass Notbrems- und Abstandsassistenten nicht mehr abgeschaltet werden dürfen. Dass ein solch spezifisches Vorhaben nicht bereits in einem der Wahlprogramme auftauchte, ist nicht überraschend. Um das Vorhaben scheint es keine Konflikte gegeben zu haben, so dass es ohne jeden Widerstand Eingang in den Koalitionsvertrag finden konnte. Interessanterweise gibt es aber auch zwei konkrete Versprechen im Koalitionsvertrag, die sich zwar nicht positiv auf eines der Wahlprogramme

zurückführen lassen, aber einen negativen Bezug zum Wahlprogramm der FDP haben. So hatte die FDP gefordert, die Luftverkehrssteuer abzuschaffen, der Koalitionsvertrag dagegen macht Pläne, wie die Einnahmen aus der Luftverkehrssteuer eingesetzt werden sollen.

Unter den vagen Versprechen ohne Entsprechung in den Wahlprogrammen finden sich eine Reihe von Institutionen, die eingerichtet oder weiterentwickelt werden sollen und die wie die Beschleunigungskommission Schiene anschließend für die Konkretisierung solcher Pläne, in diesem Fall die Umsetzung und Weiterentwicklung des Masterplans Schienenverkehr, zuständig sind. Das deutet darauf hin, dass in diesen Fällen in den Koalitionsverhandlungen keine abschließenden Entscheidungen getroffen werden konnten. Allerdings muss das nicht heißen, dass sich die Koalitionäre hier nicht einigen konnten. Genauso plausibel ist es anzunehmen, dass die detaillierten Maßnahmenpakete, die in diesen Bereichen geschlossen werden sollen, den Umfang des Koalitionsvertrags gesprengt hätten und ausführlicher Beratungen bedürfen. In diesen Fällen legt der Koalitionsvertrag also nur den Rahmen der weiteren Verhandlung fest, beschließt aber noch keine konkreten Maßnahmen.

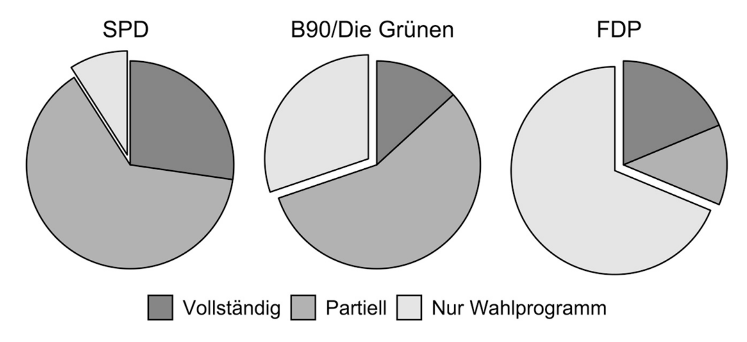
Schließlich finden sich noch zwei vage Versprechen ohne Entsprechung in den Wahlprogrammen, die spezifische Pläne für den Ladesäulenausbau formulieren. So sollen Hemmnisse in den Genehmigungsprozessen abgeschafft werden und der Belegungsstatus öffentlich einsehbar sein.

10.5 Wie erfolgreich waren die Parteien? Übertragung der Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag

Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass viele Koalitionsversprechen ihren Ursprung in den Wahlprogrammen der Koalitionäre haben. Außerdem suggeriert die Analyse einen gewissen Verhandlungserfolg der Grünen, die vergleichsweise viele Versprechen in den Koalitionsvertrag einbringen konnten. Allerdings war das Programm der Grünen bei diesem Politikziel auch am ausführlichsten. Entsprechend gibt es viele Aspekte, die im Koalitionsvertrag geregelt werden, zu denen sich die Grünen bereits im Wahlprogramm geäußert hatten. Etwas anders gelagert ist die Frage, wie groß der Anteil aller Wahlversprechen einer Partei ist, die Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden haben. Denn um

die eigenen Wähler:innen zu überzeugen, ist es nicht nur entscheidend, sich gegenüber den anderen Parteien durchzusetzen, sondern auch viele der ursprünglich gemachten Versprechen umzusetzen. Damit die Delegationskette von den Wähler:innen zu den Parteien zum Regierungshandeln funktioniert, braucht es eine große Spiegelung der Forderungen aus den Wahlprogrammen im Koalitionsvertrag. Aber auch wenn diese Spiegelung demokratietheoretisch wünschenswert ist, ist sie nicht unbedingt erwartbar, wenn es um eine Koalition von drei Partnern geht, die nicht von vorneherein die größte politische Nähe zueinander aufweisen. Koalitionsregierung bedeutet also auch, Abstriche bei den eigenen Forderungen zu machen.

Abbildung 10.2: Übertragung der Versprechen zur Verkehrswende aus den Wahlprogrammen 2021 in den Koalitionsvertrag



Anmerkung: Die Grundgesamtheit ergibt sich aus den konkreten und vagen Versprechen in den Wahlprogrammen. Die Tortenstücke markieren den Anteil an diesen Versprechen der voll, partiell bzw. nicht in den Koalitionsvertrag überführt wurde. Die jeweils am dunkelsten eingefärbten Tortenstücke stehen für die voll überführten, die hellsten für die nicht überführten Versprechen.

Aus dieser Perspektive schneidet die SPD am besten ab. Von ihren insgesamt 22 vagen bzw. konkreten Wahlversprechen hat sie nur zwei nicht zumindest partiell im Koalitionsvertrag unterbringen können. Somit hat sie ganze 90,9 Prozent mindestens im Ansatz einbringen können und davon sechs Versprechen (27,3 Prozent) sogar vollständig. Die Grünen dagegen konnten in absoluten Zahlen zwar mehr Versprechen mindestens partiell einbringen (37), anteilig sind dies aber nur 70

Prozent ihrer vagen und konkreten Versprechen. Sieben davon konnten sie vollständig einbringen und 30 partiell. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass 30 Prozent ihrer Versprechen nicht in den Koalitionsvertrag eingegangen sind. Die FDP schließt auch hier am schlechtesten ab, sie hat nur 31 Prozent ihrer Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag eingebracht, ungefähr die Hälfte davon vollständig und die andere Hälfte partiell. Somit konnte sie fast 60 Prozent ihrer insgesamt 16 konkreten und vagen Versprechen nicht einbringen.

Wie erklärt sich, dass einige Wahlversprechen keinen Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden haben? Um diese Frage zu beantworten, lohnt ein genauerer Blick auf diese Versprechen. Bei den Grünen sind es zum einen Pläne für recht spezifische Maßnahmen wie der Ausbau von Radwegen nach niederländischem Vorbild, oder Modellprojekte wie Pop-up Bikelanes, oder konkrete Zielvorgaben wie der Vorsatz, dass bis 2030 die Hälfte der Wege im Umweltverbund zurückgelegt werden sollen. Die Beispiele verdeutlichen auch, dass es vor allem Versprechen sind, bei denen es im weitesten Sinne um eine Neugestaltung der Verkehrsinfrastruktur geht, ein Aspekt der im FDP-Wahlprogramm nicht vorkam und deswegen wahrscheinlich nicht genug Unterstützung aller Koalitionspartner gefunden hat. Aber auch die FDP konnte viele Wahlversprechen zur Verkehrswende nicht im Koalitionsvertrag unterbringen, so zum Beispiel ihr Versprechen, eine Ausweitung von Nachtflugverboten zu verhindern. Allerdings hält der Koalitionsvertrag in diesem Fall auch kein gegenteiliges Versprechen fest. Indirekt könnte man daher sogar sagen, dass das Versprechen des Wahlprogramms berücksichtigt wurde, denn es handelt sich um ein Status Quo-Versprechen. Das heißt, solange nicht gehandelt wird, ist das Versprechen erfüllt. Darüber hinaus schlagen bei der FDP jene Versprechen stark negativ zu Buche, die sie nicht nur nicht einbringen konnte, sondern bei denen sie sogar gegensätzliche Aussagen im Koalitionsvertrag akzeptieren musste. Insgesamt sind es fünf, genauso viele wie jene Versprechen, die gar keine Entsprechung im Koalitionsvertrag haben. Auch die Grünen haben drei Versprechen akzeptieren müssen, die dem eigenen Wahlprogramm widersprechen, und die SPD eines.

In Summe haben also vor allem die SPD und die Grünen viele ihrer Wahlversprechen zur Verkehrswende im Koalitionsvertrag unterbringen können. Die im Verhältnis schlechteren Werte der FDP sind vor allem darauf zurückzuführen, dass sie in Bereichen, in denen der Koalitionsvertrag den Plänen aus ihrem Wahlprogramm widersprach, auch

einige »bittere Pillen« schlucken musste. Dass die FDP hier etwas öfter als die anderen Parteien den Kürzeren ziehen musste, liegt möglicherweise auch daran, dass SPD und Grüne in diesen Punkten meist eine gemeinsame Position eingenommen haben. Vor diesem Hintergrund und in Kombination mit der Tatsache, dass besonders zwischen Grünen und FDP in der verkehrspolitischen Vision große Unterschiede bestehen, ist die Entscheidung, das Verkehrsministerium an die FDP zu geben, also durchaus als richtungsweisend für die verkehrspolitische Agenda der Ampelregierung zu werten.

11. Bildungsgerechtigkeit im Koalitionsvertrag und in den Wahlprogrammen im Vergleich

11.1 Einleitung

Das Politikziel Bildungsgerechtigkeit hat bereits in den Wahlprogrammen und auch in der Sondierungsphase eine bedeutende Rolle gespielt. Kaum überraschend spiegelt sich die Bedeutung des Politikziels auch im Koalitionsvertrag wider. Wie bereits die Analyse der Koalitionspotentiale zeigen konnte, gab es bereits in den Wahlprogrammen einige gleiche oder ähnliche Zielsetzungen – besonders zwischen SPD und Grünen. Wie haben sich die Ampelparteien letztlich geeinigt? Welche bildungspolitischen Ziele haben sie (nicht) in den Koalitionsvertrag aufgenommen? Konnte sich auch die FDP gegenüber den beiden anderen Koalitionären durchsetzen?

11.2 Was ist drin? Bedeutung des Politikziels, Pläne und Versprechen im Koalitionsvertrag

Im Koalitionsvertrag beziehen sich 3,2 Prozent der Aussagen auf das Politikziel Bildungsgerechtigkeit. Das ist im Vergleich weniger als der Platz, der dem Politikziel in den Wahlprogrammen aller Bundestagsparteien durchschnittlichen gewidmet wurde (3,9 Prozent); in den Wahlprogrammen von SPD, Grünen und FDP waren es anteilig jeweils sogar über vier Prozent. Im Vergleich zur Bedeutung der anderen Politikziele, die in diesem Buch untersucht werden, ist Bildungsgerechtigkeit im Koalitionsvertrag weniger salient als die Verkehrswende, aber weitaus bedeutender als die beiden übrigen Politikziele.

Insgesamt hat die Ampelkoalition in ihrem Koalitionsvertrag 42 Versprechen zum Politikziel Bildungsgerechtigkeit festgehalten. Das

ist fast doppelt so viel wie in den Wahlprogrammen von SPD und FDP (24), aber nicht ganz so viel wie die 51 Versprechen im Wahlprogramm der Grünen. Dem Politikfeld Bildung ist im Koalitionsvertrag ein eigenständiges Kapitel »V. Chancen für Kinder, starke Familien und beste Bildung ein Leben lang« gewidmet, in dem sich die meisten Versprechen zur Bildungsgerechtigkeit finden. Zwar dreht sich dort nicht alles um Bildungsgerechtigkeit im frühkindlichen und schulischen Alter, sondern zum Beispiel auch um Erwachsen- und Hochschulbildung, aber der Großteil des Kapitels V setzt den Fokus auf dieses Politikziel.

Das Politikziel Bildungsgerechtigkeit war bereits in den Wahlprogrammen aller Koalitionsparteien ein wichtiger Punkt, wenn auch die anvisierten Mittel zur Erreichung des Ziels nicht immer identisch waren oder sich das Ausmaß oder die Höhe staatlicher Fördermaßnahmen unterschied. Im Koalitionsvertrag spiegelt sich wider, dass die bestehende und sich weitere verschärfende Bildungsungerechtigkeit ein Problem ist, das politischem Handeln bedarf. Besonders in der Corona-Krise ist deutlich geworden, wie groß die Bildungsunterschiede und -ungerechtigkeiten sind. Die Koalitionäre sehen im Bildungsbereich vielfältige Stellen und Ebenen, an denen sie ansetzen wollen. Ein zentraler Programmpunkt ist die Neugestaltung des Kindergelds und die Überführung in eine Kindergrundsicherung, die in Abhängigkeit des Einkommens der Eltern Zusatzbeträge und auch Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket enthält. Dieses Koalitionsversprechen setzt bereits im Bereich der frühkindlichen Bildung an. Im schulischen Bereich ist das »Startchancenprogramm« ein zentrales Versprechen, um Schulen in sozial benachteiligten Gebieten zu fördern. Ein Investitionsprogramm richtet sich an mehr als »4.000 allgemeine und berufsbildende Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schülerinnen und Schüler« und beinhaltet »ein Chancenbudget zur freien Verfügung« sowie die dauerhafte Unterstützung mit Stellen für schulische Sozialarbeit. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Unterstützung bei der Digitalisierung: neben der Erleichterung bereits zur Verfügung stehender Mittel im DigitalPakt, soll ein »DigitalPakt 2.0 für Schulen mit einer Laufzeit bis 2030 auf den Weg« gebracht werden (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Koalitionsvertrag 2021).

Die Problematik der Zusammenarbeit zwischen Bund Ländern im Bildungsbereich wurde im Koalitionsvertrag aufgegriffen, allerdings sehr zurückhaltend und ohne dass eine bestimmte Lösung erkennbar wäre. Es ist die Rede von einem »Kooperationsgebot«, der Einberu-

fung eines Bildungsgipfels, »auf dem sich Bund, Länder, Kommunen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft über neue Formen der Zusammenarbeit und gemeinsame ambitionierte Bildungsziele verständigen« sowie »Soweit erforderlich, bieten wir Gespräche über eine Grundgesetzänderung an.« Damit hält sich die Koalition alle Türen offen (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Koalitionsvertrag 2021).

Bezüglich der Konkretheit der Versprechen entfällt mit einer Anzahl von 16 der größte Teil auf vage Versprechen (anteilig 38 Prozent). Danach folgen rhetorische Versprechen (15, bzw. 36 Prozent). Mit einer Anzahl von 11 machen die konkreten, eindeutig überprüfbaren Versprechen den kleinsten Anteil aus (26 Prozent). Die absolute Anzahl an konkreten Versprechen deckt sich damit zwar fast mit der Anzahl im Wahlprogramm der FDP (12), dort war allerdings der Anteil mit 50 Prozent höher. Im Vergleich zur SPD ist der Anteil absolut gesehen zwar etwas höher (9), aber anteilig ebenfalls deutlich geringer (38 Prozent). Nur die Grünen waren sowohl absolut als auch relativ in ihrem Wahlprogramm unkonkreter (sieben konkrete Versprechen, anteilig 14 Prozent).

11.3 Wer hat sich durchgesetzt? Rückführung des Koalitionsvertrags auf die Wahlprogramme

Lassen sich die 27 vagen und konkreten Versprechen im Koalitionsvertrag auf die Wahlprogramme der Regierungsparteien zurückführen? Der Großteil ist teilweise oder vollständig mindestens auf eine Partei rückführbar: 70 Prozent der Versprechen (19) finden sich in den Wahlprogrammen wieder. 40 Prozent der Koalitionsversprechen weisen partielle oder vollständige Überschneidung mit der Programmatik zweier Parteien auf (11), und vier Versprechen (15 Prozent) weisen sogar mit allen Parteien Überschneidungen auf.

Welche parteipolitische Handschrift trägt der Koalitionsvertrag beim Politikziel Bildungsgerechtigkeit? Die meisten konkreten und vagen Versprechen lassen sich auf das Programm der Grünen zurückführen: fast 60 Prozent (16 der 27 Koalitionsversprechen) finden ihren Ursprung im Wahlprogramm der Partei, vier davon vollständig. An zweiter Stelle steht die SPD: 37 Prozent (zehn Koalitionsversprechen) weisen eine Verbindung zu ihrem Wahlprogramm auf; vier Versprechen lassen sich vollständig zurückführen. Immerhin noch fast ein Drittel (acht Koalitionsversprechen) weisen schließlich eine Verbin-

dung zum FDP-Wahlprogramm auf, zwei Versprechen sind vollständig rückführbar.

Gibt es von vornherein Überschneidungen zwischen mehreren Parteien, steigt die Chance, dass ein Wahlversprechen auch in den Koalitionsvertrag aufgenommen wird. Bei den elf konkreten und vagen Koalitionsversprechen, die sich auf das Programm mindestens zweier Parteien zurückführen lassen, stammen alle – bis auf zwei – von den Grünen und der SPD, zum Beispiel bei der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern. Zwei Versprechen lassen sich zumindest teilweise auf die FDP und die Grünen zurückführen, darunter die Zusage, die Bildungsausgaben zu erhöhen. Allerdings hatten die beiden Parteien sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber, woher diese Mittel kommen sollen.[1]

Besonders interessant für die Frage, wer sich durchsetzen konnte und den Koalitionsvertrag parteipolitisch prägt, sind jene Versprechen, die sich nur bei einer Partei wiederfinden. Auch hier liegen die Grünen mit fünf vagen und konkreten Koalitionsversprechen (19 Prozent) vorne. Eines davon lässt sich vollständig auf das Wahlprogramm der Grünen zurückführen: das konkrete Versprechen zum Gute-Kita-Gesetz. Zwei Koalitionsversprechen lassen sich ausschließlich auf das FDP-Programm zurückführen, darunter das konkrete Versprechen, ein digitales Kinderchancenportal einzurichten. Nur ein Koalitionsvorhaben lässt sich einzig auf das Wahlprogramm der SPD zurückführen: das vage Koalitionsversprechen, den Mittelabruf beim DigitalPakt Schule zu vereinfachen und zu beschleunigen, hatte die Partei schon im Wahlprogramm versprochen.

1 Die Grünen wollten unter anderem über eine Vermögenssteuer mehr Geld für Bildung zur Verfügung stellen, die FDP hingegen über Einnahmen der Mehrwertsteuer.

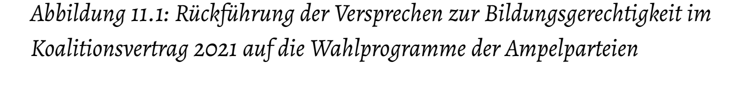
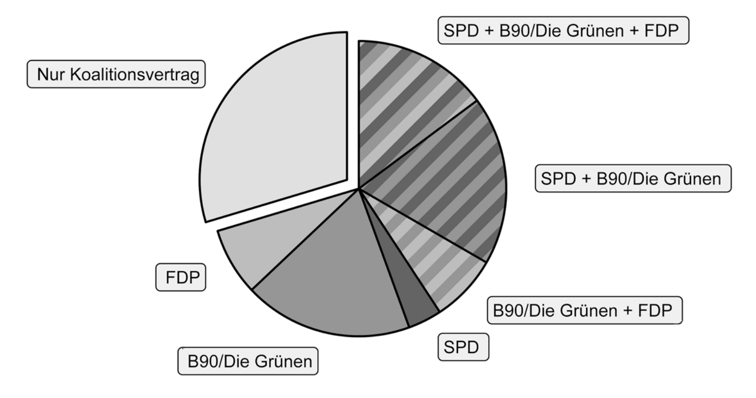


Abbildung 11.1: Rückführung der Versprechen zur Bildungsgerechtigkeit im Koalitionsvertrag 2021 auf die Wahlprogramme der Ampelparteien



Anmerkung: Die Grundgesamtheit ergibt sich aus den konkreten und vagen Versprechen im Koalitionsvertrag. Gegensätzliche Zielsetzungen wurden in diese Graphik nicht miteinbezogen, da sich diese nicht im Koalitionsvertrag wiederfinden.

Beim Politikziel Bildungsgerechtigkeit weist der Koalitionsvertrag also eindeutig eine grüne Prägung auf. Aber auch Versprechen der beiden anderen Parteien haben in den Koalitionsvertrag Eingang gefunden, wenn auch bei einigen zentralen Vorhaben in der Form eines Kompromisses. Beispielhaft sei hier das Startchancen-Programm genannt. Alle Parteien haben bereits in ihren Wahlprogrammen zusätzliche Förderungen an Schulen – besonders in sozial benachteiligen Gebieten –thematisiert, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß und in Verknüpfung mit verschiedenen Maßnahmen. Die FDP hat einen German-Dream-Zuschuss (»eigenverantwortlich individuelle Förderkonzepte für Kinder und Jugendliche mit mehr Förderbedarf«), die Grünen den Einsatz von multi-professionellen Teams (Ergänzung der Lehrkräfte durch »Schulsozialarbeiter*innen, Erzieher*innen, Schulpsycholog*innen und weitere«) und die SPD ein Bundesprogramm für Schulsozialarbeit (»Chancenhelfer an jeder Schule«) versprochen. Das Startchancen-Programm greift diese Einzelideen auf und verspricht die Förderung von 4.000 Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schüler:innen. Das Investitionsprogramm beinhaltet

sowohl ein »Chancenbudget«, das den Schulen zur freien Verfügung steht, als auch dauerhafte Stellen für schulische Sozialarbeit.

Wie sieht es nun mit Verschiebungen hinsichtlich der Konkretheit aus? Sind die Versprechen im Koalitionsvertrag mehr oder weniger konkret als sie es in den Wahlprogrammen der Regierungsparteien waren? In fast der Hälfte der Fälle (45 Prozent) hat sich bei der Konkretheit nichts verändert. Ein Drittel der Koalitionsversprechen (33 Prozent) ist beim Übertrag aus den Wahlprogrammen unkonkreter geworden. Ein Beispiel für eine Verschiebung von einem konkreten Versprechen im Wahlprogramm zu einem vagen Versprechen im Koalitionsvertrag stammt sowohl von der SPD als auch von den Grünen, die beide die Bereitstellung eines digitalen Endgeräts für Schüler:innen in ihren Wahlprogrammen gefordert haben. Im Koalitionsvertrag heißt es dann nur noch: »Die digitale Lernmittelfreiheit werden wir für bedürftige Schülerinnen und Schüler weiter fördern.« Der kleinste Anteil an Versprechen (23 Prozent) ist im Koalitionsvertrag konkreter geworden. Ein Beispiel für ein Versprechen, das im Vergleich zum Wahlprogramm der Grünen konkreter geworden ist, ist etwa das Koalitionsversprechen zum DigitalPakt 2.0 für Schulen mit einer Laufzeit bis 2030, der Mittel für die Neuanschaffung von Hardware, den Austausch veralteter Technik sowie die Gerätewartung und Administration bereitstellen soll. Die Grünen haben in ihrem Wahlprogramm zum Punkt Digitalisierung an Schulen nur relativ unkonkret versprochen, den »DigitalPakt zu einem echten gemeinsamen Vorhaben nachhaltig und dauerhaft weiter[zu]entwickeln – mit klaren Zielen und Zeithorizonten, die gemeinsam im Rahmen der jeweiligen Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen erreicht werden sollen.«

11.4 Was ist neu? Versprechen im Koalitionsvertrag ohne Vorlage in den Wahlprogrammen

Schließlich stellt sich auch die Frage nach den Koalitionsversprechen, die sich auch nicht teilweise auf eines der Wahlprogramme der Ampelkoalitionäre zurückführen lassen. Acht von den insgesamt 27 vagen und konkreten Koalitionsversprechen zum Politikziel Bildungsgerechtigkeit, also fast 30 Prozent, tauchen erst im Koalitionsvertrag auf. Darunter fallen fünf vage und drei konkrete Versprechen. Bei diesen originären Koalitionsversprechen handelt es sich in erster Linie um proze-

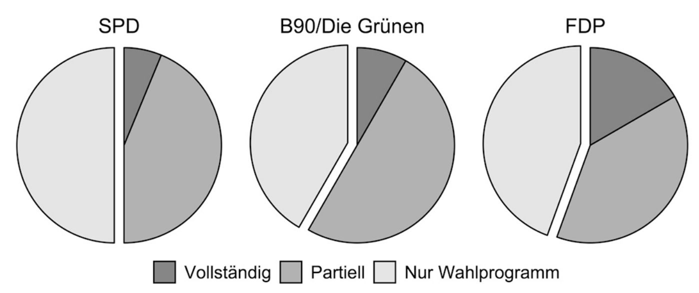
durale Absprachen, wie die Einberufung von Kommissionen oder Arbeitsgruppen. Diese Art von Versprechen sind nachvollziehbarerweise in den Wahlprogrammen nicht enthalten. Sie sind oft Produkt der Einsicht, dass es zur Umsetzung bestimmter Maßnahmen noch begleitender Expertise bedarf (z.B. die Arbeitsgruppe zur Prüfung der Wechselwirkung der Kindergrundsicherung mit anderen Leistungen) oder einer nicht erfolgten Einigung in den Koalitionsverhandlungen. Ein veranschaulichendes Beispiel für die Vertagung eines Konflikts ist die Kompetenzfrage im Bildungsbereich. Hier wird im Koalitionsvertrag die Einberufung eines Bildungsgipfels und einer Arbeitsgruppe von Bund, Ländern und Kommunen versprochen, um sich auf gemeinsame Bildungsziele zu einigen und die Art der Kooperation auf den unterschiedlichen Ebenen miteinander abzustimmen. Für die FDP war es ein zentrales Anliegen, eine Grundgesetzänderung zur Neuordnung der Kompetenz mit einer stärkeren Zentrierung auf den Bund vorzunehmen – dieser Konflikt konnte in den Koalitionsverhandlungen ganz offensichtlich nicht gelöst werden.

11.5 Wie erfolgreich waren die Parteien? Übertragung der Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag

Die Analyse der Rückführbarkeit des Koalitionsvertrags auf die Wahlprogramme suggeriert zunächst, dass sich die Grünen beim Politikziel Bildungsgerechtigkeit am besten durchsetzen konnten. Um aber eine umfassende Antwort auf die Frage der Durchsetzbarkeit zu geben, muss auch die Analyserichtung vom Wahlprogramm als Ausgangspunkt eingenommen werden, denn nur weil sich Koalitionsversprechen auf die Wahlprogramme zurückführen lassen, heißt das noch nicht, dass eine Partei auch ihre Wahlversprechen komplett in den gemeinsamen Regierungsvertrag überführen konnte. Wie viele der in den Wahlprogrammen konkreten und vagen Versprechen der Regierungsparteien konnten (nicht) in den Koalitionsvertrag übertragen werden? Welche Partei war also bei der Überführung ihrer Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag besonders erfolgreich?



Abbildung 11.2: Übertragung der Versprechen zur Bildungsgerechtigkeit aus den Wahlprogrammen 2021 in den Koalitionsvertrag



Anmerkung: Die Grundgesamtheit ergibt sich aus den konkreten und vagen Versprechen in den Wahlprogrammen. Die Tortenstücke markieren den Anteil an diesen Versprechen der voll, partiell bzw. nicht in den Koalitionsvertrag überführt wurde. Die jeweils am dunkelsten eingefärbten Tortenstücke stehen für die voll überführten, die hellsten für die nicht überführten Versprechen.

Von den Grünen konnten 14 von ihren insgesamt 24 vagen und konkreten Versprechen und damit der Großteil (58 Prozent) zumindest teilweise in den Koalitionsvertrag übertragen werden. Von den sieben konkreten Wahlversprechen wurden sechs in den Koalitionsvertrag teilweise oder vollständig aufgenommen. Nicht aufgenommen wurden zehn vage und konkrete Wahlversprechen (42 Prozent), darunter das konkrete Versprechen, zur Finanzierung der wachsenden Bildungsaufgaben eine Vermögenssteuer einzuführen.

Auch von der FDP haben es mit 56 Prozent die meisten der vagen und konkreten Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag geschafft (zehn von 18). Allerdings heißt das auch, dass 44 Prozent der Wahlversprechen nicht im Koalitionsvertrag auftauchen, unter anderem das konkrete Versprechen einer bundesweiten Abschlussprüfung sowohl für die mittlere Reife als auch das Abitur.

Bei der SPD haben es genau die Hälfte der vagen und konkreten Wahlversprechen (acht von 16) in den Koalitionsvertrag geschafft. Unter den Wahlversprechen, die nicht in den Koalitionsvertrag übertragen wurden, ist unter anderem das konkrete Vorhaben der Initiierung eines Bundesprogramms Gemeindehaus 2.0 zur gebündelten Bereitstellung von außerschulischen, interkulturellen Angeboten für Kinder.

Damit zeigt sich auch bei der Analyserichtung vom Wahlprogramm zum Koalitionsvertrag, dass die Grünen beim Politikziel Bildungsgerechtigkeit den stärksten Einfluss auf das Koalitionsprogramm haben – besonders, wenn man berücksichtigt, dass sie ursprünglich die meisten Wahlversprechen in Bezug auf das Politikziel Bildungsgerechtigkeit formuliert haben. Aber auch bei FDP und SPD haben (mehr) als die Hälfte der konkreten und vagen Wahlversprechen Eingang in den gemeinsamen Koalitionsvertrag gefunden.

12. Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Koalitionsvertrag und in den Wahlprogrammen im Vergleich

12.1 Einleitung

Wie die Analyse zu den Sondierungsgesprächen gezeigt hat, wird im Sondierungspapier der potentiellen Ampelkoalition zwar nicht viel zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf gesagt, aber immerhin, dass diese verbessert werden soll. Insoweit hatte die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bereits ihren Niederschlag im Sondierungspapier gefunden und dementsprechend findet sie auch ihren Platz im Koalitionsvertrag.

12.2 Was ist drin? Bedeutung des Politikziels, Pläne und Versprechen im Koalitionsvertrag

Insgesamt finden sich im Koalitionsvertrag 26 Versprechen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das sind mehr, als jede Partei einzeln betrachtet in den Wahlprogrammen gemacht hat. Aber es sind auch weniger als die Summe der Versprechen aller Wahlprogramme der Koalitionsparteien. Aufgrund der vorhandenen Übereinstimmung zwischen den Versprechen der Wahlprogramme der Koalitionäre lässt sich damit durchaus einiges an Überschneidung vermuten.

Wird die relative Wichtigkeit des Politikziels Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Koalitionsvertrag – gemessen am Wortumfang – mit jener in den drei Wahlprogrammen der Koalitionsparteien verglichen, ergeben sich keine großen Unterschiede. In den Wahlprogrammen der drei Parteien entfielen im Durchschnitt 1,7 Prozent des Textes auf das Politikziel, im Koalitionsvertrag sind es 1,3 Prozent.

Im Koalitionsvertrag finden sich die meisten Versprechen in den Kapiteln zu Arbeitswelt (IV.) bzw. zu Familien (V.), aber auch in den Kapiteln zum modernen Staat (II.) und im Kapitel zu Freiheit und Sicherheit (VI.). Eines der wichtigsten Vorhaben, das mit dem Politikziel verbunden wird, ist die Gleichstellung von Frau und Mann. Versprechen zum Ausbau der Kinderbetreuung, zur Förderung und Erleichterung haushaltsnaher Dienstleistungen und zur partnerschaftlichen Familien- und Sorgearbeit werden in diesem Zusammenhang genannt. Eine weitere allgemeine Zielsetzung ist aber ganz originär die Arbeitssituation so zu gestalten, dass mehr Zeit für die Familie bleibt. Dazu gehören flexiblere Teilzeitarrangements, Homeoffice-Regelungen, Regelungen zu Kinderkrankentagen und generell die Schaffung familienfreundlicher Arbeitszeiten.

Nicht alle Versprechen sind in gleicher Weise konkret. Vier sind rhetorische Versprechen und ihre Realisierung ist kaum genauer zu überprüfen (15 Prozent). Dazu zählen etwa die generellen Versprechen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu stärken oder Eltern dabei zu unterstützen, Erwerbs- und Sorgearbeit gerechter untereinander aufzuteilen.

Weiterhin gibt es neun vage Versprechen (35 Prozent), die zwar im Vergleich zu den rhetorischen Vorhaben konkreter sind, aber auch noch schwer überprüfbar, weil entweder keine Maßnahmen oder keine konkreten Zielgrößen genannt werden. Hierzu zählen Versprechen wie die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Schließung der Lohnlücke zwischen Frauen und Männern, oder auch die Weiterentwicklung der Familienbesteuerung zur Förderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit aller Familienformen.

Die meisten Versprechen sind jedoch konkret, und damit ist deren Realisierung auch relativ leicht überprüfbar. Dazu zählt die Einführung eines Erörterungsanspruchs über mobiles Arbeiten und Homeoffice, verschiedene Regelungen zur Freistellung von Mutter und Partner nach der Geburt eines Kindes, Einführung eines Elterngeldanspruchs für Pflegeeltern, oder auch die Erhöhung der Kinderkrankentage.

Insgesamt ist also die Hälfte der Versprechen konkret und nachprüfbar. Dieser Anteil unterscheidet sich nicht wesentlich von dem durchschnittlichen Anteil konkreter Versprechen der Wahlprogramme der drei Parteien zum Politikziel. Das legt die Vermutung nahe, dass

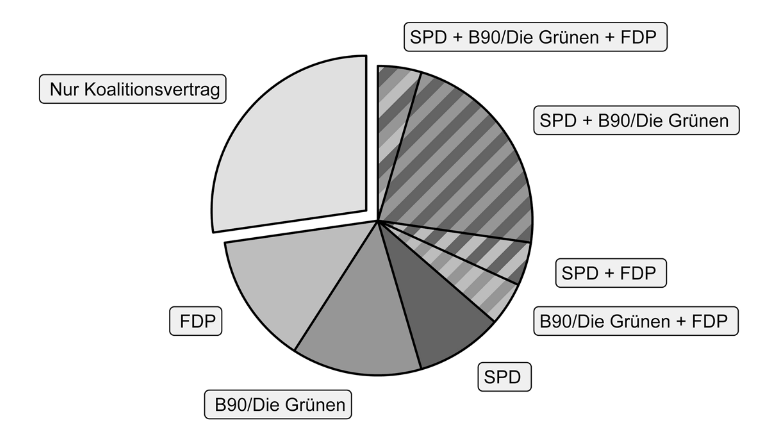
es eine recht hohe Übereinstimmung zwischen Wahlprogrammen und Koalitionsvertrag geben könnte.

12.3 Wer hat sich durchgesetzt? Rückführung des Koalitionsvertrags auf die Wahlprogramme

Und in der Tat lässt sich eine deutliche Mehrzahl der Versprechen im Koalitionsvertrag auch in den Wahlprogrammen der Koalitionsparteien finden. Von den 22 vagen und konkreten Versprechen im Koalitionsvertrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind 16 auch in den Wahlprogrammen zu finden. Dabei lassen sich einige der Versprechen auf mehr als nur eines der Wahlprogramme zurückführen. Bei acht Zielen gab es lediglich Übereinstimmung mit einem Wahlprogramm, bei sieben Zielen Übereinstimmung mit Wahlprogrammen von zwei Parteien und bei einem mit allen drei Parteien. Damit lassen sich 73 Prozent der Versprechen im Koalitionsvertrag auf die Wahlprogramme zurückführen, für 27 Prozent der Versprechen ist das nicht der Fall (siehe Abbildung 12.1).

Lässt sich ablesen, welche Partei diesem Politikziel ihre Handschrift aufgedrückt hat? Wahlversprechen, die Berücksichtigung im Koalitionsvertrag gefunden haben, können entweder genauso im Koalitionsvertrag auftauchen, wie sie im Wahlprogramm gemacht wurden, oder sich teilweise mit dem Koalitionsvertrag decken. Wenn danach unterschieden wird, dann hat die SPD bei den vollständigen Überführungen mit fünf an der Zahl die Nase vorn, gefolgt von den Grünen und der FDP mit jeweils drei vollständigen Übereinstimmungen. Bei den partiellen Deckungen haben die Grünen mit sieben die meisten, gefolgt von der SPD mit vier und der FDP mit drei. Nimmt man partielle und vollständige Übereinstimmungen zusammen, führen die Grünen mit zehn Übereinstimmungen, gefolgt von der SPD mit neun und der FDP mit sechs.

Abbildung 12.1: Rückführung der Versprechen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Koalitionsvertrag 2021 auf die Wahlprogramme der Ampelparteien



Anmerkung: Die Grundgesamtheit ergibt sich aus den konkreten und vagen Versprechen im Koalitionsvertrag.

Eine besondere Betrachtung verdienen jene Fälle, die zwar Überschneidungen mit mehreren Wahlprogrammen aufweisen, aber keine vollständigen Übereinstimmungen. Diese Fälle könnten Kompromisse nötig machen. Eine entsprechende Kompromissbildung lässt sich für drei der konkreten Koalitionsversprechen finden. In einem der Versprechen stimmen Grünen- und SPD-Wahlprogramm vollständig mit dem Koalitionsvertrag überein, dies gilt nur partiell für das Programm der FDP, weil es hier weniger konkret ist. Es geht in diesem Falle um eine Strategie für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Wissenschaftsbereich. Bei einem weiteren konkreten Versprechen geht es um das Elterngeld und die Partnermonate, wobei sich die FDP-Forderung im Wahlprogramm mit dem Koalitionsvertrag deckt, während die Grünen in ihrem Wahlprogramm darüber hinausgegangen waren. Beim dritten konkreten Versprechen geht es um das Kinderkrankentagegeld. Der Koalitionsvertrag verspricht hier 15 Tage, was mit dem Grünen-Wahlprogramm übereinstimmt, während das SPD-Wahlprogramm darüber hinausgegangen war. Ob die beiden letzten Beispiele für gelungene Kompromissbildung im Sinne des Aufeinander-Zuge-

hens sind, darf bezweifelt werden, denn die Versprechen im Koalitionsvertrag orientieren sich an der jeweils niedrigeren Forderung, anstatt einen Ausgleich zwischen den wahlprogrammatischen Zielen zu schaffen.

Bezogen auf die 16 Versprechen, die sowohl in den Wahlprogrammen als auch im Koalitionsvertrag zu finden sind, sind ein Fünftel der Versprechen in den Wahlprogrammen konkreter als das entsprechende Versprechen im Koalitionsvertrag, etwas weniger sind im Koalitionsvertrag konkreter und bei 60 Prozent sind Versprechen in den Wahlprogrammen und im Koalitionsvertrag gleich konkret.

Insgesamt betrachtet, ist damit ein hohes Maß an Rückführung der Versprechen im Koalitionsvertrag auf Versprechen in den Wahlprogrammen möglich. Eine Konkretisierung erfahren die Versprechen im Koalitionsvertrag bei nur weniger als einem Fünftel, da schon die Wahlprogramme weitestgehend mit dem Konkretheitsgrad im Koalitionsvertrag übereinstimmen oder sogar konkreter sind.

12.4 Was ist neu? Versprechen im Koalitionsvertrag ohne Vorlage in den Wahlprogrammen

Die große Deckung zwischen Wahlprogrammen und Koalitionsvertrag heißt noch nicht, dass alles, was im Koalitionsvertrag festgelegt ist, auch aus den Wahlprogrammen kommt. Es gibt insgesamt sechs Versprechen, die in dieser Form nur im Koalitionsvertrag vorkommen. Es handelt sich zudem um sechs konkrete Versprechen, solche also, deren Erfüllung einfach überprüfbar ist. Mehr noch, wenn die Versprechen im Einzelnen betrachtet werden, zeigt sich, dass hier nicht nur konkrete Ziele, sondern auch sehr spezifische Probleme in Angriff genommen werden sollen. So geht es um den Erörterungsanspruch von Homeoffice für Personen in geeigneten Tätigkeiten, um eine spezielle Mutterschutz- und Partnerregelung im Fall von Fehl- oder Totgeburt, den Pflegegeldanspruch von Pflegeeltern, die Erweiterung des Anspruchs auf Elterngeld bei Geburten vor der 37. Schwangerschaftswoche, sowie die Verlängerung des elternzeitbedingten Kündigungsschutzes. Es scheint sich hierbei um Spezifizierungen und Ergänzungen existierender oder geplanter Maßnahmen zu handeln, die in der Tat aus den fachlich spezialisierten Vorbereitungsgruppen der Koalitionsgespräche gekommen sein mögen. Woher diese Forderungen im Einzelnen stammen, ist lei-

der nicht nachvollziehbar. Dass sie sehr spezifisch sind und notwendige Konkretisierungen von Maßnahmen zur Erreichung anderweitig benannter Ziele enthalten, erscheint recht plausibel.

Auch aus der Betrachtung der Ziele, die nur im Koalitionsvertrag auftauchen, ergibt sich also keineswegs ein Hinweis auf Probleme in den Koalitionsverhandlungen beim Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Eher im Gegenteil. Insgesamt ist die Deckung zwischen Wahlprogrammatik und Koalitionsvertrag sehr hoch und die nur im Koalitionsvertrag auftauchenden Versprechen scheinen eine flankierende Funktion für die Erreichung des Ziels der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu haben.

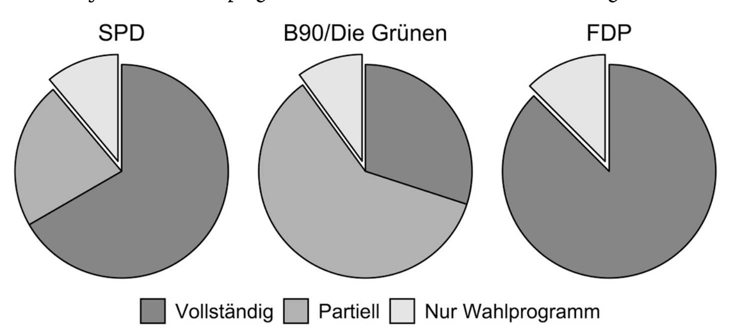
Insgesamt ist es den Koalitionspartner bei allen Unterschieden augenscheinlich gelungen, in generellen Linien und im Detail im Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu guten gemeinsamen Lösungen und Zielsetzungen zu kommen. Ein Grund dafür mag sein, dass es sich um ein Politikziel handelt, bei dem man im Detail über die richtige Problemlösung streiten mag, das Ziel als solches aber unbestritten ist.

12.5 Wie erfolgreich waren die Parteien? Übertragung der Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag

Aus der Analyse der Wahlprogramme der Ampel-Parteien wissen wir, dass es kaum eine Zielsetzung im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf gibt, die in den Wahlprogrammen aller drei Koalitionäre vorkommt. Das spricht zwar nicht für Dissens, aber vor diesem Hintergrund ist es dennoch überraschend, dass sich unter diesen Vorzeichen lediglich sechs der Versprechen aus den Wahlprogrammen der drei Parteien nicht im Koalitionsvertrag wiederfinden. Von diesen sechs Versprechen in den Wahlprogrammen stammen drei aus dem Wahlprogramm der FDP, zwei aus dem von B90/Die Grünen und eines aus dem SPD-Wahlprogramm. Sie verteilen sich zu gleichen Teilen auf rhetorische, vage und konkrete Versprechen. Von der FDP kommen zwei recht spezifische Ziele, das eine die steuerliche Förderung von Betriebskindergärten, das andere eine höhere Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Hebammen und Geburtshelfer:innen. Beide finden sicherlich Platz unter der allgemeinen Decke Vereinbarkeit, sind aber eben nicht explizit im Koalitionsvertrag genannt. Das konkrete Versprechen der Grünen, das nicht in den Koalitionsvertrag aufgenommen wurde, garan-

tiert das Arbeitszeitgesetzt; das vage Versprechen der SPD, das nicht berücksichtigt wurde, bezieht sich auf die Berücksichtigung von unterschiedlichen Arbeitszeiten und familienbedingten Tätigkeiten bei der Rente. Wenn auch nicht immer konkrete Versprechen, sind dies alle recht spezifische Anliegen, die zum Teil unter allgemeineren Zielsetzungen Platz finden könnten. Es sind aber insgesamt eben auch nur ein Fünftel der Versprechen der Parteien in ihren Wahlprogrammen, die nicht Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden haben. Damit ist die Bilanz der Parteien insgesamt positiv, aber damit ist noch wenig darüber gesagt, in welchem Ausmaß die Parteien ihre Versprechen in ihren Wahlprogrammen teilweise, vollständig oder eben auch gar nicht in den Koalitionsvertrag einbringen konnten.

Abbildung 12.2: Übertragung der Versprechen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf aus den Wahlprogrammen 2021 in den Koalitionsvertrag



Anmerkung: Die Grundgesamtheit ergibt sich aus den konkreten und vagen Versprechen in den Wahlprogrammen. Die Tortenstücke markieren den Anteil an diesen Versprechen der voll, partiell bzw. nicht in den Koalitionsvertrag überführt wurde. Die jeweils am dunkelsten eingefärbten Tortenstücke stehen für die voll überführten, die hellsten für die nicht überführten Versprechen.

Die FDP konnte sieben von ihren acht Versprechen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf vollständig in den Koalitionsvertrag einbringen, die SPD sechs ihrer neun und die Grünen konnten lediglich drei ihrer zehn Versprechen vollständig in den Koalitionsvertrag einbringen. Bei der FDP ist das ein Anteil von fast 90 Prozent, bei der SPD ein Anteil von zwei Drittel und bei den Grünen ein Anteil von lediglich 30

Prozent. Für alle drei Parteien gilt, dass etwa ein Zehntel der Versprechen oder etwas mehr keinen Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden haben. Bei der SPD kommt noch ein Anteil von partieller Übernahme von Versprechen von etwas mehr als einem Fünftel, bei den Grünen von 60 Prozent dazu. Damit liegen die Anteile von partieller und vollständiger Übernahme der Versprechen aus den Wahlprogrammen bei allen drei Parteien bei etwa 90 Prozent. SPD und Grüne mussten mehr Abstriche machen als die FDP. Insgesamt aber funktioniert die Delegationskette vom Wahlergebnis über die Wahlprogramme ins Regierungsprogramm. Die Bilanz der Koalitionsparteien ist damit durchaus erfreulich.

13. Die Digitalisierung im Gesundheitswesen im Koalitionsvertrag und in den Wahlprogrammen im Vergleich

13.1 Einleitung

Die Digitalisierung im Gesundheitswesen war sicherlich kein Thema, für das die Ampelkoalition viel Zeit, Diskussion und Kompromissbereitschaft aufwenden musste, um zu einem schriftlichen Ergebnis für den Koalitionsvertrag zu kommen. Eine von allen geteilte Problemwahrnehmung, fehlende Konfliktpositionen, die relativ unspezifische Behandlung in ihren Wahlprogrammen und wenig Festlegung im Sondierungspapier lassen den mit der Thematik beschäftigten Fachpolitiker:innen der drei Parteien viel Spielraum bei der Festlegung von Kernpunkten im Koalitionsvertrag für die nächste Regierungsperiode. Welche Inhalte wurden in welcher Form festgelegt und auf welche Wahlprogramme lassen sie sich zurückführen?

13.2 Was ist drin? Bedeutung des Politikziels, Pläne und Versprechen im Koalitionsvertrag

Der Koalitionsvertrag befasst sich mit der Digitalisierung im Gesundheitswesen in rund 0,6 Prozent (305 Wörter) des Gesamtdokuments, was etwas weniger als der Durchschnitt des Textanteils in den drei Wahlprogrammen ist. SPD und Grüne hatten sich in ihren Wahlprogrammen dem Politikziel mit etwa dem gleichen relativen Umfang gewidmet wie der Koalitionsvertrag, die FDP hatte dem Thema mit ihrem einen Prozent allerdings deutlich mehr Raum gegeben.

Im Koalitionsvertrag verpflichten sich die drei Ampelkoalitionäre dazu, die Digitalisierung im Gesundheitswesen voranzubringen. Mit

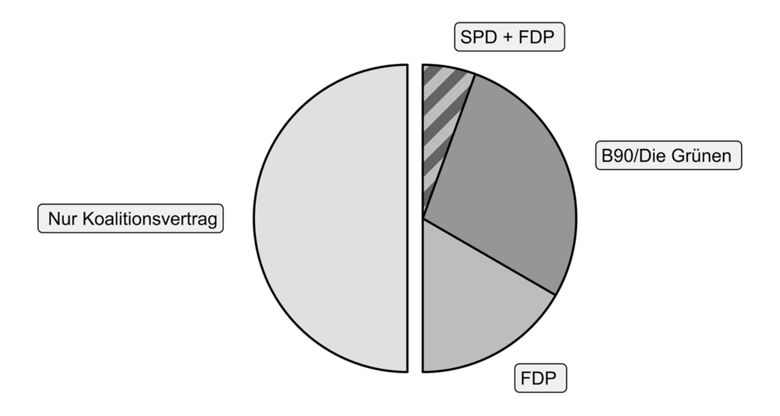
der Nutzung digitaler Potentiale sollen die Leistungsqualität gesteigert, die Effizienz verbessert und Versorgungsprobleme gemindert werden. Hauptfoci sind neben einer »regelmäßig fortgeschriebenen Digitalisierungsstrategie«, die bessere Nutzung der Digitalisierung in der Pflege, die Ermöglichung telemedizinischer Leistungen, die Beschleunigung der Großprojekte elektronische Patientenakte (ePA) und E-Rezept, der Ausbau der gematik zu einer »digitalen Gesundheitsagentur«, die Nutzbarmachung von Gesundheitsdaten für die Wissenschaft, und Entbürokratisierung sowie mehr Digitalisierung in Aus- und Weiterbildung.

Zur Digitalisierung im Gesundheitswesen finden sich im Koalitionsvertrag 22 Versprechen. In ihren Wahlprogrammen hatten die Ampelkoalitionäre insgesamt 33 sich teilweise überlappende Versprechen formuliert, von denen mehr als die Hälfte auf die Grünen (18), neun auf die FDP und sechs auf die SPD entfielen. Der Grad der Konkretheit der 22 Versprechen im Koalitionsvertrag variiert. Knapp über die Hälfte sind vage Versprechen (12), mehr als ein Viertel (6) sind konkret und unter einem Fünftel (4) sind rhetorischer Natur. Sie sind damit im Schnitt konkreter als die Versprechen in den Wahlprogrammen, von denen über zwei Drittel (23) rhetorisch waren, ein Viertel (8) vage und nur knapp sechs Prozent (2) konkret. Die geringere Konkretheit im Vergleich zum Koalitionsvertrag betrifft insbesondere die Versprechen der SPD, die ausschließlich rhetorisch waren, und die der FDP, bei der zehn Prozent vage und der Rest rhetorisch war. Mit 39 Prozent vagen und elf Prozent konkreten Versprechen waren die Grünen in ihrem Wahlprogramm dem Koalitionsvertrag in Bezug auf die Konkretheit am nächsten. Die konkreten Versprechen im Koalitionsvertrag umfassen beispielsweise die Erarbeitung eines Registerdatengesetzes und eines Gesundheitsdatennutzungsgesetzes, damit Gesundheitsdaten besser für die Forschung genutzt werden können. Unter den vagen Versprechen finden sich unter anderem die »Vermittlung digitaler Kompetenzen in der Ausbildung der Gesundheits- und Pflegeberufe sowie in Fort- und Weiterentwicklung« und ein »Bürokratieabbaupaket«, welches »Hürden für eine gute Versorgung der Patientinnen und Patienten« aus dem Weg räumen soll. Gänzlich rhetorisch sind allgemeine Erwähnungen wie etwa die »Potentiale der Digitalisierung« zu nutzen oder auch die Formulierung im Koalitionsvertrag: »Wir ermöglichen Innovationen und treiben die Digitalisierung voran.«

13.3 Wer hat sich durchgesetzt? Rückführung des Koalitionsvertrags auf die Wahlprogramme

Für die Versprechen des Koalitionsvertrags und der Wahlprogramme lässt sich prozessbedingt erwarten, dass einige von ihnen miteinander in Beziehung stehen, während andere nur im Koalitionsvertrag oder nur in einzelnen Wahlprogrammen auftauchen. Von den 18 konkreten oder vagen Versprechen des Koalitionsvertrags sind die Hälfte (9) auf Versprechen aus den Wahlprogrammen zurückführbar. Das Versprechen im Koalitionsvertrag für mehr digitale Inhalte in Aus-, Fort- und Weiterbildung lässt sich sowohl auf die SPD als auch die FDP zurückführen, alle anderen acht Versprechen nur auf jeweils eine der Ampelparteien.

Abbildung 13.1: Rückführung der Versprechen zur Digitalisierung im Gesundheitswesen im Koalitionsvertrag 2021 auf die Wahlprogramme der Ampelparteien



Anmerkung: Die Grundgesamtheit ergibt sich aus den konkreten und vagen Versprechen im Koalitionsvertrag.

Immerhin fünf der neun Versprechen lassen sich vollständig oder partiell auf Versprechen der Grünen in ihrem Wahlprogramm zurückführen, vier auf das Wahlprogramm der FDP und eines auf das der

SPD. Alle drei vollständig zurückführbaren Versprechen kommen aus dem Wahlprogramm der Grünen. Davon sind zwei Versprechen konkret und eines vage. Zu den konkreten Versprechen gehören die Abfassung eines Registergesetzes und eines Gesundheitsdatennutzungsgesetzes. Eher vage ist das Versprechen zum gemeinsamen Aufbau einer dezentralen Forschungsdateninfrastruktur. Die drei Vorhaben dienen dem Ziel einer stärkeren Nutzbarkeit und Nutzung von Gesundheitsdaten insbesondere für die medizinische Forschung. Partiell auf die FDP zurückführen lassen sich ein konkretes Versprechen zur Akteursanbindung an die Telematikinfrastruktur genauso wie ein vages Versprechen zur Digitalisierung in der Pflege sowie eines für ein Bürokratieabbaupaket. Zwei weitere partielle Rückführungen finden sich für die Grünen und sehen eine regelmäßig fortgeschriebene Digitalisierungsstrategie sowie die nutzenbringende Anwendung der elektronischen Patientenakte vor.

Insgesamt scheinen insbesondere die Grünen, die schon im Wahlprogramm die meisten Einzelversprechen gemacht hatten, spezifische Akzente des Politikziels im Koalitionsvertrag gesetzt zu haben, gefolgt von der FDP. Die SPD hatte zwar nur ein Wahlversprechen eingebracht, aber schließlich wird sie ohnehin das dafür zuständige Ministerium führen, und die generelle Leitlinie der Vorhaben dürfte von allen drei Parteien getragen werden. Die allgemein vergleichsweise geringe Rückführbarkeit der Versprechen im Koalitionsvertrag auf die Wahlprogramme sowie die teilweise nur partiellen Überschneidungen bei dem Politikziel Digitalisierung im Gesundheitswesen sind vermutlich weniger das Ergebnis von Konflikten und Kompromissen als der Tatsache geschuldet, dass das Politikziel selbst relativ spezifisch und unpolitisch ist.

Bei der Integration von Versprechen aus den einzelnen Wahlprogrammen in den Koalitionsvertrag kann es zu einer Veränderung des Konkretheitsgrades der Versprechen kommen. Für das Politikziel Digitalisierung im Gesundheitswesen zeigt sich in der Tat eine Zunahme der Konkretheit im Koalitionsvertrag. Von den vollständig oder partiell rückführbaren Versprechen im Koalitionsvertrag sind im Vergleich zu den jeweils mit ihnen zusammenhängenden Versprechen aus den Wahlprogrammen knapp über 60 Prozent konkreter geworden, der Rest gleich geblieben und keines unkonkreter geworden. Während bei Grünen und SPD jeweils die Hälfte konkreter geworden und die andere Hälfte gleich geblieben ist, sind über drei Viertel der Versprechen der

FDP konkreter geworden, wobei sowohl FDP als auch SPD fast ausschließlich rhetorische Versprechen in ihren Wahlprogrammen hatten.

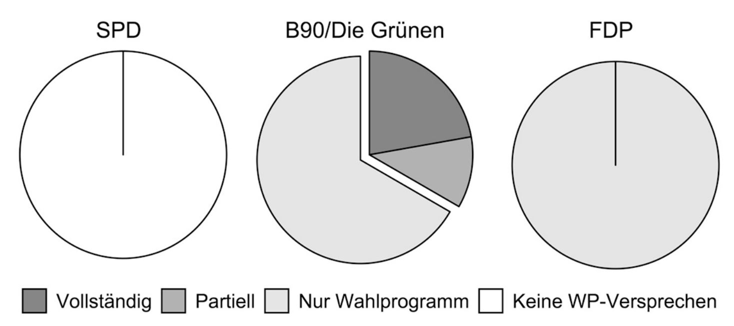
13.4 Was ist neu? Versprechen im Koalitionsvertrag ohne Vorlage in den Wahlprogrammen

Die Hälfte der 18 konkreten und vagen Versprechen des Koalitionsvertrags sind nicht auf Versprechen in den Wahlprogrammen rückführbar. Von diesen neun Versprechen sind ein Drittel (3) konkret und zwei Drittel (6) vage. Die drei konkreten Versprechen beziehen sich auf die regelhafte Ermöglichung von telemedizinischen Leistungen, die Zurverfügungstellung der elektronischen Patientenakte für alle Versicherten mit Opt-out-Nutzung, und dass »Sprachmittlung auch mit Hilfe digitaler Anwendungen […] im Kontext notwendiger medizinischer Behandlung Bestandteil des SGB V« wird. Unter den sechs vagen Versprechen sind unter anderem der Umbau der gematik zu einer »Gesundheitsagentur« und die Verstetigung der »Verfahrenserleichterungen, die sich in der Pandemie bewährt haben«. Diese Versprechen sind vermutlich von den Fachpolitiker:innen, die Bestandteil der entsprechenden Arbeitsgruppe bei den Koalitionsverhandlungen waren, auf die Agenda für die kommende Legislaturperiode gesetzt worden. Dass sie sich nicht auf die Wahlprogramme zurückführen lassen, könnte unter anderem daran liegen, dass sie entweder nur in einer sehr allgemeinen Form in den Wahlprogrammen vorkamen, oder zu technokratisch respektive fachspezifisch für die grundsätzliche Zielsetzung eines Wahlprogramms sind, oder aus Entwicklungen folgen, die erst nach der Erstellung der Wahlprogramme stattgefunden haben.

13.5 Wie erfolgreich waren die Parteien? Übertragung der Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag

Von den zehn konkreten oder vagen Versprechen, die in den Wahlprogrammen der Ampelkoalitionäre auftauchen, finden sich lediglich ein Drittel (3) auch im Koalitionsvertrag – in zumeist abgewandelter Form – partiell oder vollständig wieder. Die anderen zwei Drittel (7) der Versprechen haben keine Entsprechung im Koalitionsvertrag.

Abbildung 13.2: Übertragung der Versprechen zur Digitalisierung im Gesundheitswesen aus den Wahlprogrammen 2021 in den Koalitionsvertrag



Anmerkung: Die Grundgesamtheit ergibt sich aus den konkreten und vagen Versprechen in den Wahlprogrammen. Die Tortenstücke markieren den Anteil an diesen Versprechen der voll, partiell bzw. nicht in den Koalitionsvertrag überführt wurde. Die jeweils am dunkelsten eingefärbten Tortenstücke stehen für die voll überführten, die hellsten für die nicht überführten Versprechen.

Sowohl absolut als auch relativ konnten die Grünen im Vergleich zu den beiden anderen Ampelkoalitionären am meisten aus ihrem Wahlprogramm im Koalitionsvertrag unterbringen. Über ein Fünftel ihrer Versprechen findet sich vollständig im Koalitionsvertrag wieder und knapp ein Zehntel zumindest partiell. Ihr konkretes Versprechen einer Patient:innen-App steht nicht im Koalitionsvertrag, aber im Wahlprogramm: »Per App sollen Patient*innen sicher auf den digitalen Impfpass, Gesundheitsinformationen wie die eigene Blutgruppe, die Krankheitsgeschichte oder die neuesten Blutwerte zugreifen können.« Auch die Forderung nach einer Flankierung der Nutzbarmachung von Gesundheitsdaten für die Forschung durch die Anwendung des Open-Data-Prinzips auf die Forschungsergebnisse ist nicht in den Koalitionsvertrag aufgenommen worden. Für die FDP und die SPD lässt sich die Frage nach der erfolgreichen Übertragung von Versprechen aus dem Wahlprogramm in den Koalitionsvertrag für das Politikziel Digitalisierung des Gesundheitswesens nur unzureichend beantworten, weil von den zehn konkreten oder vagen Versprechen der Ampelkoalitionäre nur eines von der FDP und keines von der SPD kam. Das Versprechen der FDP ist nicht im Koalitionsvertrag gelandet: »Krankenhäuser sind Innovationsmotoren in der Krankenversorgung. Digitale Infrastruktur

und robotische Assistenzsysteme wollen wir hier gezielt fördern.« Sowohl zu Robotik im Gesundheitswesen als auch zur Digitalisierung von Krankenhäusern im Speziellen wird im Koalitionsvertrag nichts gesagt.

Die Gründe für die Nichteinbeziehung der Versprechen in den Koalitionsvertrag liegen vermutlich eher nicht in einem Konflikt der Koalitionspartner, sondern darin, dass man sich jenseits der Vorstellung eines konkreten Programms für die nächste Legislaturperiode noch Gestaltungsräume bei der Arbeit erhalten möchte. Schließlich erfolgt die Erstellung des Koalitionsvertrags in vergleichsweise kurzer Zeit. Der Grund kann auch sein, dass zu den Vorhaben noch nicht genügend operatives Wissen zusammengetragen wurde und daher auf Festlegungen eher verzichtet wurde.

14. Bilanz und Ausblick

Vor dem Hintergrund der hier vorgelegten Analysen und der politischen Realität nach der Wahl und während der Regierungsbildung, lässt sich retrospektiv wohl sagen: Es war 1. eine ungewöhnliche Wahl in ungewöhnlicher Situation, 2. ein nicht offensichtlicher Wahlausgang, 3. eine ungewöhnliche Koalitionsbildung und 4. – bedingt durch die Corona-Pandemie und die Kriegssituation in Europa – der wohl schwierigste Start, den eine Regierung in der Nachkriegsgeschichte Deutschlands jemals gehabt hat. Dazu stellen sich eine Reihe von Fragen, zu denen wir Antworten auf Basis unserer Analysen geben können, die hier zusammenfassend vorgestellt werden sollen. Die Fragen beziehen sich auf Konflikt und Konsens im Wahlkampf, die sich aus dem Wahlergebnis und der Parteienkonstellation ergebende Koalitionskonstellation sowie den Koalitionsvertrag. Darüber hinaus wird anhand empirischer Ergebnisse auch die Frage geklärt, was von Versprechen in Regierungsprogrammen zu halten ist. Abschließend ist ein wenig spekulativ darauf Antwort zu geben, wie sich Koalitionsrealität und Koalitionsstabilität entwickeln könnten.

Zur Ausgangslage im Wahlkampf hatten wir festgehalten, dass sie durch zwei Umstände in besonderer Weise gekennzeichnet war. Erstens war die Corona-Pandemie zwar aufgrund des Sommers in der Infektionstalsohle, aber noch nicht überstanden und hing wie ein Damoklesschwert über der gesamten politischen Situation. Zweitens war es das erste Mal in der Geschichte der Bundesrepublik, dass eine Person, die das Kanzleramt innehatte, nicht mehr bei der Wahl antrat. Der Wahlkampf und die im Wahlkampf vertretenen Positionen der Parteien waren nicht ungewöhnlich. Die sozioökonomische Positionierung der Parteien folgte der bekannten Reihung; in der soziokulturellen Dimension gab es eine starke Polarität zwischen der Partei Die Linke und der AfD. Grüne, SPD und FDP liegen relativ nahe bei der Partei Die Linke, al-

lerdings näher beieinander; die CDU/CSU liegt mit leichtem Abstand zu den drei erstgenannten Parteien und damit zwischen diesen und der AfD. Unterschiedliches Issue-Ownership der Parteien sorgt für deren Differenzierung: Alleinstellungsmerkmal der Grünen ist die starke Betonung von Umwelt und Klima, bei der AfD ihre Position zu traditionellen Werten und Migration. Diese unterschiedlichen Schwerpunkte sprechen für eine deutliche thematische Differenzierung zwischen den Parteien, nicht aber zwangsläufig für Konflikt. Trotz thematischer Differenzierung gab es in zentralen Bereichen auch viel Einigkeit. So war der Wohlfahrtsstaatausbau für fünf der sechs Parteien eines der Topthemen in ihren Wahlprogrammen. Und auch darüber hinaus gab es thematisch reichlich Überschneidungen zwischen den Parteien, z.B. beim Infrastrukturausbau oder auch hinsichtlich des Themas Gleichheit. Eine Ausgangslage, die von vorneherein eine eindeutige Differenzierung nach politischen Lagern festlegte und damit für eine klare Prädisposition bestimmter Koalitionskonstellationen sprach, gab es in diesem Sinne also nicht.

So wurden auch die Sondierungen nach feststehendem Wahlergebnis zunächst recht offen geführt, mit der Ausnahme, dass von der SPD eine Koalition mit der Union zumindest im Wahlkampf ausgeschlossen worden war. Aufgrund der Tatsache, dass die SPD stärkste Kraft wurde, ergab sich allerdings ein klares Prä für die Eröffnung der Gespräche durch sie. In der Realität sah es anders aus: Grüne und FDP trafen sich als erste, wenn auch informell. Sehr schnell wurde sichtbar, dass eine Ampelkoalition eine gute Chance hatte, was schließlich auch in einem Sondierungspapier festgehalten wurde. Jamaika, also eine Koalition aus CDU/CSU, Grünen und FDP, war damit schnell vom Tisch. Vor dem Hintergrund des Sondierungspapiers stimmten SPD, Grüne und FDP durchweg für die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen. Dissens wurde, wenn er denn existierte, ausgeklammert – zumindest in der öffentlichen Kommunikation. Darum, so erklärte Jürgen Trittin von den Grünen, wurden manche Themen nicht in das Sondierungspapier aufgenommen. Aber die Inhalte der Wahlprogramme der Parteien wurden durch das Sondierungspapier auch in keiner Weise konterkariert – im Gegenteil fanden wichtige Versprechen aus den Wahlprogrammen auf einer allgemeinen Ebene Eingang in das Sondierungspapier.

Die Aushandlung des Koalitionsvertrages ging ausgesprochen schnell und verlief entsprechend der zeitlichen Zielvorgaben des voraussichtlichen Bundeskanzlers Olaf Scholz. Und es ging nicht nur

schnell, sondern auch inhaltlich recht glatt. Unsere Analyse zentraler Politikziele – Verkehrswende, Bildungsgerechtigkeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Digitalisierung im Gesundheitswesen zeigt, dass hier die Parteien mit ihren Zielsetzungen aus dem Wahlkampf recht gut mit ihren Versprechen eingebunden wurden. Wie bei der Willensbildung zwischen mehreren Partnern üblich, ist die vollständige Übereinstimmung zwischen dem, was eine Partei versprochen hat und dem, was im Koalitionsvertrag vereinbart wurde, nicht die Regel, wohl aber die partielle Übereinstimmung der Versprechen in Wahlprogrammen und Koalitionsvertrag. So stammen 85 Prozent der Versprechen im Koalitionsvertrag im Bereich Verkehrswende aus mindestens einem der Wahlprogramme der Ampel-Parteien, etwa ein Fünftel aus zwei Wahlprogrammen. Dass bei diesem Politikziel die Grünen die größte Zahl der Versprechen einbringen konnten, ist nicht überraschend. Nicht viel anders sieht es im Bereich Bildungsgerechtigkeit aus. Mehr als zwei Drittel der Versprechen im Koalitionsvertrag finden sich bereits in den Wahlprogrammen. Auch das Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf weicht von diesen Befunden nicht ab. Das ist bei der Digitalisierung im Gesundheitswesen deutlich anders. Nur die Hälfte der Versprechen des Koalitionsvertrags lassen sich auf Versprechen in den Wahlprogrammen zurückführen. Dass sich die andere Hälfte der Koalitionsversprechen zur Digitalisierung im Gesundheitswesen nicht auf die Wahlprogramme zurückführen lassen, kann eine ganze Reihe von Ursachen haben. Eine plausible Erklärung scheint einerseits, dass es sich um ein sehr technisches und spezifisches Thema handelt, für das ein gemeinsames Vokabular fehlt, und andererseits, dass während der Pandemie möglicherweise intensiver über die Digitalisierung im Gesundheitswesen nachgedacht und Kenntnisse hinzugewonnen wurden, die nun Eingang fanden.

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass bei den von uns untersuchten Politikzielen ein sehr großer Anteil der Versprechen im Koalitionsvertrag auf mindestens eines der Wahlprogramme der Ampel-Parteien zurückgeführt werden kann. Die generelle Schlussfolgerung hieraus ist, dass die Delegationskette von der Auswahl des Angebots durch die Wähler:innen bis in das Regierungsprogramm recht gut zu funktionieren scheint. Die Implikation ist, dass die häufig zu hörende

Aussage, Wahlprogramme seien belanglos[1], nicht zutrifft. Wird ein Programmangebot mit der nötigen Macht durch Stimmenanteile ausgestattet, schlägt sich das im Regierungsprogramm nieder. Dass es sich bei Koalitionsverträgen nur ganz selten um die 1:1-Übernahme von Versprechen aus den Wahlprogrammen handelt, sondern um partielle Übernahmen ganz im Sinne eines Koalitionskompromisses, sollte dabei nicht vergessen werden. Ob sich daraus ableiten lässt, die Parteien würden ihre Wahlversprechen nicht halten, ist fraglich. Solange die Wähler:innen ihre Stimmen so verteilen, dass es zu Koalitionen kommen muss, ist das zumindest eine Konsequenz aus den aggregierten individuellen Entscheidungen. Für eine nicht unbeachtlichen Teil der Wähler:innen kann sogar festgestellt werden, dass sie nicht nur eine Präferenz für eine bestimmte Koalition haben, sondern auch so wählen. Damit müssten letztere auch den Kompromiss gewollt haben.

Damit stellt sich die Frage, ob und wie stark sich Regierungen an ihre im Kompromiss gefundenen Versprechen halten. Für die Zukunft lässt sich das ohne hellseherische Fähigkeiten nicht bestimmen. Aber aus den Erfahrungen in der Vergangenheit lässt sich eine gewisse Wahrscheinlichkeit oder Plausibilität dazu ableiten, was erwartet werden kann. Die Frage nach der Einlösung von Versprechen in Wahl- und Regierungsprogrammen beschäftigt die Politikwissenschaft schon eine längere Zeit, bemisst sich doch die Legitimität einer Demokratie und der Performanz ihrer Akteure daran, ob der Ordnung und den Handelnden vertraut werden kann (Thomson et al. 2017; Duval/Pétry 2019). Auch für Deutschland existieren dazu Studien aus den letzten Jahren (Matthieß 2019; Vehrkamp/Matthieß 2021).

Eine Abfrage unserer vier intensiver untersuchten Politikziele für den Koalitionsvertrag der Großen Koalition 2017 bis 2021 zeigt dazu Folgendes. Im Bereich Verkehrswende gab es 15 konkrete Versprechen im Koalitionsvertrag. Wie auch beim jetzigen Koalitionsvertrag hatten zahlreiche dieser Versprechen ihren Ursprung in einem oder beiden Wahlprogrammen der Koalitionäre. Mehr als zwei Drittel dieser konkreten Versprechen zur Verkehrswende wurden durch die Große Koali-

1 Siehe z.B. https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/familie/wie-erklaere-ich-s-meinem-kind/warum-politiker-ihre-wahlversprechen-nicht-halten-15167706.html (abgerufen am 13.04.2022); auch https://www.tagesspiegel.de/politik/oswald-metzger-politik-verspricht-das-blaue-vom-himmel/1198802.html (abgerufen am 13.04.2022).

tion auch erfüllt. Konkrete Versprechen zur Bildungsgerechtigkeit gab es numerisch weniger als zur Verkehrswende. Von den zehn konkreten Versprechen gehen, wie beim derzeitigen Koalitionsvertrag auch, mehr als zwei Drittel auf Versprechen in den Wahlprogrammen der Koalitionäre zurück. Bis auf eines wurden alle konkreten Versprechen des Koalitionsvertrages in entsprechende Maßnahmen umgesetzt. Nicht ganz so hoch war die Erfüllungsquote im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Auch hier war der Großteil der konkreten Versprechen bereits in mindestens einem der Wahlprogramme der Koalitionäre verankert. Von den insgesamt 15 Versprechen zu Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Koalitionsvertrag der Großen Koalition wurde zu zehn eine gesetzliche Regelung getroffen, die das gesetzte Ziel vollständig umsetzte. Zwei Drittel der Versprechen wurden also gehalten. Ein spezielles Politikziel, das mit der Pandemie an Bedeutung gewonnen hat, aber beim Koalitionsvertrag der Großen Koalition vom Februar 2018 noch eine kleinere Rolle spielte, ist die Digitalisierung im Gesundheitswesen. Es gab sieben konkrete Versprechen dazu, von denen wiederum die Mehrheit bereits in den Wahlprogrammen ihren Ursprung hatte. Sechs der Versprechen wurden erfüllt.

Insgesamt gesehen ist die Bilanz der Erfüllung von Versprechen durch die vergangenen Regierungen in ihren Regierungsprogrammen also positiv. Im Gegensatz dazu meinten bei der Bundestagswahl 2017 die Bürger:innen, dass die Parteien im Durchschnitt nur zu 38 Prozent ehrlich gesagt hätten, was sie nach der Bundestagswahl durchsetzen wollten (Infratest dimap 2017). Nicht nur in die Parteien, sondern auch in das Regierungsprogramm hatten viele Bürger:innen weniger Vertrauen als es die politische Wirklichkeit verdient hätte. Nur zehn Prozent gingen davon aus, dass ein großer Teil der Versprechen des Koalitionsvertrags erfüllt werde, etwas mehr als ein Drittel ging davon aus, dass etwa die Hälfte der Versprechen erfüllt werde und knapp die Hälfte, dass nur ein kleiner Teil oder kaum welche erfüllt werden (Vehrkamp/Matthieß 2019). Diesem Vorurteil steht eine Gesamtbilanz der Großen Koalition von etwa 80 Prozent erfüllter Versprechen gegenüber.

Wenn aus der Vergangenheit für die Zukunft gelernt werden kann, dann ist für den Koalitionsvertrag der Ampel zu erwarten, dass auch die dort gemachten Versprechen zu einem sehr großen Teil im Laufe der Legislatur erfüllt werden. Wir haben es schon jetzt mit einer gelungenen – allerdings noch nicht vollständigen – Mandatierungskette zu tun. Die Wähler:innen haben der Ampel die Regierungsmehrheit ver-

schafft, die Versprechen im Koalitionsvertrag – zumindest was die vier zentralen Politikziele angeht, die wir untersucht haben – stammen zu einem sehr großen Teil aus den Wahlprogrammen der Parteien. Wenn also die Erfahrung der Vergangenheit für die Zukunft zutreffen sollte, werden die im Koalitionsvertrag gemachten Versprechen auch zu einem sehr großen Teil erfüllt werden. Aus dieser Perspektive ist der Zustand der deutschen Demokratie deutlich besser als es sich in vielen Bevölkerungsumfragen oder auch in den meisten Medienberichterstattungen darstellt.

Aber zur Einschätzung der Realisierungschancen des Regierungsprogramms gehört auch, die ganz konkrete Situation, in der sich eine Regierung befindet, mit zu berücksichtigen. Wie bereits angemerkt, hatte diese Regierungskoalition den vielleicht schwierigsten Start aller Regierungen der Bundesrepublik bisher. Schon die wieder Fahrt aufnehmenden Corona-Pandemie war eine schwere Bürde und nahm bereits vor der Bildung der Regierung einen beachtlichen Teil der Energie und Zeit der potentiellen Koalitionäre in Anspruch. Auch die Flutkatastrophe im Ahrtal im Juli 2021 wirkte nach. Der Winter 2021/22 war politisch maßgeblich der Pandemie gewidmet und der für März 2022 vermutete Ausklang der Pandemiewelle hätte Entlastung bringen und einen Weg in die politische Normalität und das Abarbeiten des Regierungsprogramms eröffnen können. Doch der Einfall Russlands in die Ukraine am 24. Februar 2022 lässt das nicht zu. Die Ampelkoalition ist mit Problemen konfrontiert, die nicht vorhersehbar waren. Sie hat bereits viele Maßnahmen initiiert, zu denen keine Versprechen existieren, weil bestimmte Probleme zum Zeitpunkt der Koalitionsverhandlungen noch nicht existierten. Die Kriegssituation an der Grenze zwischen der Ukraine und unserem Nachbarland Polen, etwa 600 Kilometer von der deutschen Grenze entfernt, verändert nicht nur die deutsche, sondern die weltpolitische Situation. Der Krieg hat Folgen für Energieversorgung, Militärausgaben, Versorgung, Preise, Infrastrukturen, Zulieferung usw. Entsprechende Maßnahmen schlagen sich im Staatshaushalt nieder, reduzieren mangels Ressourcen die Gestaltungsfähigkeit und manche Zielstellung und einige Versprechen mögen (aus guten Gründen) nicht mehr realisierbar sein. Insofern muss der Blick in die Zukunft, was die Erfüllung von Versprechen angeht, deutlich vorsichtiger ausfallen. Eine Realisierung in der Größenordnung wie bei der Großen Koalition von fast 80 Prozent der Versprechen scheint in weite Ferne zu rücken. Zentral dabei ist aber, dass es nicht allein an den Regierungs-

akteuren, sondern auch an den widrigen Umständen für eine »normale« Politik liegen wird, wenn die Versprechen nicht zu halten sind. Das entbindet die Parteien aber nicht von der Pflicht, diesen Kurswechsel klar zu kommunizieren und für Unterstützung zu werben. Nur wenn die Bevölkerung bei diesen Änderungen mitgeht, ist diese Politik legitimiert.

Anhang

Tabelle A4.1: Gleiche, ähnliche und gegensätzliche Zielsetzungen zur Verkehrswende

Parteien	**Zielsetzungen und Zitate aus den Wahlprogrammen 2021**
BAHN	
1	**Bahn nicht privatisieren**
SPD	Wir werden sie [Deutsche Bahn AG] als integrierten Konzern in öffentlichem Eigentum erhalten.
Die Linke	Wir lehnen alle direkten oder indirekten Privatisierungen von Verkehrsinfrastruktur ab.
gegensätzliche Zielsetzung	
FDP	Wir Freie Demokraten wollen die Infrastruktur und den Bahnbetrieb bei der Schiene trennen und den Betrieb privatisieren.
2	**Schiene nicht privatisieren**
SPD	Wir werden sie [Deutsche Bahn AG] als integrierten Konzern in öffentlichem Eigentum erhalten.
FDP	Wir Freie Demokraten wollen die Infrastruktur und den Bahnbetrieb bei der Schiene trennen […] Das Netz soll im Eigentum des Bundes bleiben.
Die Linke	Wir lehnen alle direkten oder indirekten Privatisierungen von Verkehrsinfrastruktur ab.

3	**Schiene elektrifizieren**
CDU/CSU	Um […] Strecken zu elektrifizieren und mehr Kapazitäten zu schaffen, werden wir mehr in den bedarfsgerechten Infrastrukturausbau investieren.
SPD	Bis 2030 wollen wir mindestens 75 Prozent des Schienennetzes elektrifizieren, […] und für nicht elektrifizierte Strecken verbindliche Nutzungen wie den Einsatz von wasserstoffbetriebenen Zügen unterstützen.
Die Linke	Alle bisher nur von Dieselfahrzeugen befahrbaren Bahnstrecken müssen zügig elektrifiziert oder auf alternative und nachhaltige Antriebstechnologien umgestellt werden.
B90/ Die Grünen	Den Aus- und Neubau, die Elektrifizierung und Digitalisierung des Netzes treiben wir zügig voran.
4	**Investitionen in die Schiene erhöhen**
SPD	Hierfür werden wir investieren: in den Aus- und Neubau des Schienennetzes, […].
FDP	Für alle Verkehrswege – von der Schiene über die Straße bis zum Radweg – muss der Aufwuchs der Investitionsmittel verlässlich fortgesetzt und zügig verbaut werden.
Die Linke	Wir wollen die öffentlichen Investitionen in die Schieneninfrastruktur um das Fünffache erhöhen.
B90/Die Grünen	Wir wollen 100 Milliarden Euro, verteilt auf die Jahre bis 2035, zusätzlich in Schienennetz und Bahnhöfe investieren […].
5	**Trassenpreise senken**
CDU/CSU	Dazu werden wir […] die Trassenpreise reduzieren.
FDP	Das gelingt aber nicht mit einer Staatsbahn, sondern nur mit […] niedrigeren Trassenpreisen für die Nutzung der Schienenwege.
Die Linke	Die Trassenpreise für den Personenverkehr müssen mindestens halbiert werden, […].
B90/ Die Grünen	Die Trassenpreise wollen wir deutlich senken.

6	**Reaktivierung von Strecken**
SPD	Vor allem werden wir die Attraktivität des Nahverkehrs verbessern, [...] durch die Reaktivierung alter Bahnstrecken.
Die Linke	Wir wollen mit einem Reaktivierungsprogramm zahlreiche in den letzten Jahrzehnten stillgelegte Bahnstrecken wieder aufbauen und so ganze Regionen wieder ans Gleisnetz anschließen.
B90/ Die Grünen	Stillgelegte Bahnstrecken wollen wir schnellstmöglich reaktivieren.
7	**Deutschlandtakt einführen**
CDU/CSU	Wir werden den Schienenverkehr mit dem Deutschlandtakt stärken.
SPD	Wir wollen rasch einen Deutschlandtakt umsetzen und einen Europatakt aufbauen.
AfD	Beim angestrebten Deutschlandtakt muss eine Verkürzung der Reisezeiten auf allen Verbindungen das oberste Ziel sein.
Die Linke	Bis 2030 müssen alle europäischen Großstädte im abgestimmten Taktfahrplan per Fernbahn erreichbar sein.
B90/ Die Grünen	Wir wollen den Deutschlandtakt weiterentwickeln und realisieren, [...].
8	**Nachtzüge**
CDU/CSU	Wir werden dafür sorgen, dass Deutschland europaweite Verbindungen zu Tages- und Nachtzeiten unterstützt.
SPD	Wir haben das Ziel [...] neue schnelle Zug- und Nachtzugverbindungen in unsere Nachbarländer zu etablieren.
Die Linke	Wir setzen uns außerdem für ein europaweites Nachtzugnetz ein. Die DB soll alle Großstädte auch mit Nachtzügen (Liegewagen) anfahren.
B90/ Die Grünen	Ergänzen wollen wir diese Angebote durch schnelle Sprinterzüge und Nachtzüge, die alle großen europäischen Metropolen bezahlbar miteinander verbinden.

9	**Anbindung von mehr Städten**
SPD	Wir haben das Ziel, alle Großstädte wieder ans Fernverkehrsnetz anzuschließen.
Die Linke	Bis 2030 müssen alle europäischen Großstädte im abgestimmten Taktfahrplan per Fernbahn erreichbar sein.
B90/ Die Grünen	Dafür wollen wir alle deutschen Großstädte regelmäßig an den Fernverkehr anbinden, […].
ÖPNV	
10	**Klimaneutrale Busse und Bahnen**
SPD	Der Bund wird durch Austauschprogramme seinen Beitrag leisten, damit alle neuen Busse und Bahnen bis 2030 in den Kommunen klimaneutral fahren und die vorhandenen Flotten modernisiert sind.
Die Linke	Stattdessen wollen wir Elektromobilität im öffentlichen Verkehr fördern, d.h. Straßenbahnen, Züge, O-Busse, E-Busse.
B90/ Die Grünen	Den Einsatz von emissionsfreien Bussen wollen wir durch ansteigende Quoten und durch attraktive Förderung für die Kommunen vorantreiben.
11	**Ticketpreise senken**
SPD	Modelle wie das 365-Euro-Ticket oder Modellprojekte für einen ticketfreien Nahverkehr unterstützen wir.
Die Linke	ein preiswertes 365-Tage-Ticket schaffen und den ÖPNV perspektivisch für die Nutzer*innen kostenlos machen. Ticketpreise müssen sinken, perspektivisch für alle kostenlos sein. Wir treten für ein Sozialticket im öffentlichen Nahverkehr ein. Perspektivisch wollen wir einen entgeltfreien öffentlichen Nahverkehr für alle.
B90/ Die Grünen	Mobilität darf nicht vom Geldbeutel abhängen: Länder, Kommunen und Verbünde wollen wir dabei unterstützen, attraktive Preisangebote bis hin zu ticketlosem ÖPNV zu machen und neue Finanzierungsquellen wie eine Umlagefinanzierung zu erschließen.

12	**Barrierefreiheit fördern**
CDU/CSU	Wir wollen deshalb einen flächendeckenden Mindeststandard schaffen, der allen Menschen einen gleichwertigen, barrierearmen und einfachen Zugang zum ÖPNV gewährt.
SPD	An Knotenpunkten werden wir die Einrichtung von barrierefreien Mobilitätsstationen für nachhaltige urbane Mobilität fördern, [...].
FDP	Wir Freie Demokraten fordern die vollständige und umfassende Barrierefreiheit im öffentlichen Raum, denn barrierefreie Mobilität ist Bewegungsfreiheit.
Die Linke	Der ÖPNV muss flächendeckend und barrierefrei ausgebaut werden.
B90/ Die Grünen	Barrierefreiheit der Bahn wollen wir in zehn Jahren erreichen.
13	**Zahl der Nutzer:innen erhöhen**
Die Linke	Bis 2030 wollen wir die Zahl der Nutzer*innen verdoppeln (im Vergleich zu vor Corona).
B90/ Die Grünen	Wir wollen die Fahrgastzahlen im ÖPNV bis 2030 verdoppeln.
14	**Digitale Barrierefreiheit bei der ÖPNV-Nutzung**
Die Linke	Die Zugänglichkeit zu allen Verkehrsangeboten auch ohne Smartphone und App muss möglich bleiben, um nicht Menschen auszuschließen, die Smartphones und Computer nicht nutzen können oder möchten.
B90/ Die Grünen	Alle Mobilitätskonzepte müssen barrierefrei sein und eine Teilnahme auch ohne eigene digitale Endgeräte ermöglichen.
15	**Mobilitätsstationen einrichten**
CDU/CSU	Wir wollen Mobilitätsstationen entlang wichtiger Infrastruktur entstehen lassen und durch vernetzte Wegeketten ein Rückgrat für die nachhaltige Mobilität formen.
SPD	An Knotenpunkten werden wir die Einrichtung von barrierefreien Mobilitätsstationen für nachhaltige urbane Mobilität fördern.

Die Linke	Zusätzlich sollten Mobilitätsstationen mit einer Auswahl von geteilten Verkehrsmitteln aufgebaut werden.
B90/ Die Grünen	Bahnhöfe wollen wir zu modernen, barrierefreien Mobilitätsstationen aufwerten.
16	**Mobilitätsangebote verbinden**
CDU/CSU	Wir unterstützen deshalb den Betrieb digitaler, offener und diskriminierungsfreier Mobilitätsplattformen als Eingangstür für alle Angebote des öffentlichen Verkehrs einschließlich des ÖPNV.
SPD	Dazu nutzen wir die Möglichkeiten der Digitalisierung: mit neuen Mobilitätsdienstleistungen, die vernetzte Mobilitätsangebote auf digitalen Plattformen nutzbar machen.
Die Linke	Wir setzen uns ein für eine öffentliche Mobilitätsplattform, auf der alle Angebote aus allen Verkehrsverbünden sichtbar und buchbar sind. Perspektivisch muss diese Plattform alle europäischen Regionen einbeziehen.
B90/ Die Grünen	Damit man problemlos überall von A nach B kommt, wollen wir mit dem Mobilpass die Angebote von 120 Verkehrs- und Tarifverbünden in Deutschland vereinfachen und verknüpfen und Sharing- und Ridepooling-Dienste so integrieren, dass Sozial- und Umweltdumping ausgeschlossen sind.
17	**Mobilitätsgarantie**
CDU/CSU	Unser Ziel ist es, überall ein bedarfsgerechtes Grundangebot im öffentlichen Verkehr sicherzustellen – auch auf dem Land. Wir wollen deshalb einen flächendeckenden Mindeststandard schaffen, der allen Menschen einen gleichwertigen, barrierearmen und einfachen Zugang zum ÖPNV gewährt.
SPD	Unser Ziel ist eine Mobilitätsgarantie: Jede*r Bürger*in – in der Stadt und auf dem Land – soll einen wohnortnahen Anschluss an den öffentlichen Verkehr haben.
Die Linke	Wir wollen eine Mobilitätsgarantie für den ländlichen Raum: Anbindung der Gemeinden untereinander und zum nächsten städtischen Zentrum mindestens im Stundentakt von 6 bis 22 Uhr.

B90/ Die Grünen	Wir wollen mit den Ländern eine Mobilitätsgarantie mit gesetzlich definierten Standards für Erreichbarkeit und Erschließung einführen, […].
AUTO- UND GÜTERVERKEHR	
18	**Verbrennungsmotoren verbieten**
SPD	2030 sollen mindestens 15 Millionen PKW in Deutschland voll elektrisch fahren.
Die Linke	Spätestens ab 2030 dürfen keine Pkw mit Verbrenner mehr neu zugelassen oder exportiert werden.
B90/ Die Grünen	Ab 2030 dürfen deshalb nur noch emissionsfreie Autos neu zugelassen werden; […].
gegensätzliche Zielsetzungen	
CDU/CSU	Wir wollen, dass in Deutschland weiterhin die besten Autos der Welt produziert werden – und zwar mit allen Antriebsformen.
AfD	Der Mittelstand, insbesondere der metallverarbeitenden Industrie, ist abhängig vom Fortbestand des Verbrennungsmotors.
FDP	Ein pauschales Verbot von Verbrennungsmotoren lehnen wir ab.
19	**Dieselfahrverbote einführen**
CDU/CSU	Ein Dieselfahrverbot lehnen wir […] ab.
AfD	Wissenschaftlich mangelhaft belegte Maßnahmen, wie z.B. Dieselfahrverbote oder Umweltspuren, erreichen das nicht.
FDP	Tempolimits, Diesel- oder Motorradfahrverbote sind weder progressiv noch nachhaltig.
20	**Kaufprämien für E-Autos abschaffen**
FDP	Auf teure Subventionen wie die Kaufprämie für E-Autos wollen wir verzichten.
Die Linke	Eine Kaufprämie für Elektroautos lehnen wir weiterhin ab.

gegensätzliche Zielsetzung	
B90/ Die Grünen	Die Kaufförderung emissionsfreier Autos wollen wir in ein Bonus-Malus-System überführen und für Elektro-Leichtfahrzeuge öffnen. Klimafreundliche Autos werden billiger, klimaschädliche teurer.
21	**Tempolimit auf Autobahnen einführen**
SPD	Wir werden ein Tempolimit von 130 km/h auf Bundesautobahnen einführen.
Die Linke	Um Menschen und Klima zu schützen, brauchen wir endlich auch Tempolimits: 120 km/h auf Autobahnen, […].
B90/ Die Grünen	Für die Autobahnen wollen wir ein Sicherheitstempo von 130 km/h. Wenn besondere Gründe es notwendig machen, wie beispielsweise in Städten oder Ballungsgebieten oder um sie herum, dann gelten maximal 120 km/h.
gegensätzliche Zielsetzungen	
CDU/CSU	Ein Dieselfahrverbot lehnen wir ebenso ab wie ein generelles Tempolimit auf Autobahnen.
AfD	Die AfD lehnt ein generelles Tempolimit auf Bundesautobahnen strikt ab.
FDP	Tempolimits, Diesel- oder Motorradfahrverbote sind weder progressiv noch nachhaltig.
22	**Tempolimit innerorts**
Die Linke	und eine Regelgeschwindigkeit von 30 km/h innerorts.
B90/ Die Grünen	Um mehr Sicherheit auf den Straßen zu erreichen, wollen wir in geschlossenen Ortschaften das Regel-Ausnahme-Verhältnis umkehren. Tempo 30 ist dann die Regel, Abweichungen wie Tempo 50 werden vor Ort ausgewiesen.
23	**Neue Autobahnen bauen**
CDU/CSU	Und wo es häufig Stau gibt, werden wir unsere Bundesstraßen und Autobahnen erweitern.

AfD	Autobahnen und Brücken in Deutschland müssen seit langem dringend saniert und instand gesetzt werden. Das geht nur mit effizienten Maßnahmen in der Planung und Ausführung von Baustellen und mit schneller Arbeit der Verwaltung.
FDP	Wir Freie Demokraten fordern eine ganzheitliche Infrastrukturstrategie für Europa und den Ausbau transeuropäischer Transportnetze. Ein gut ausgebautes (Hochgeschwindigkeits-)Schienennetz gehört genauso dazu wie leistungsstarke Hafenanlagen, Flugplätze und Fernstraßen.
gegensätzliche Zielsetzungen	
Die Linke	Stopp für den Neu- und Ausbau von Autobahnen.
B90/ Die Grünen	Wir wollen […] die bis 2030 vorgesehenen Neu- und Ausbauten von Autobahnen und Bundesfernstraßen deutlich reduzieren. Die anstehende Überprüfung des aktuellen Bundesverkehrswegeplans werden wir zudem nutzen, um alle nicht im Bau befindlichen Abschnitte sowie besonders umweltschädliche Straßenneubau- und Straßenausbauprojekte einer Klima-, Umwelt- und Bedarfsprüfung zu unterziehen und sie dadurch deutlich zu reduzieren.
24	**Lkw-Maut**
Die Linke	Die Lkw-Maut wollen wir auf alle Straßen ausweiten und erhöhen. Die externen Kosten wie Luftverschmutzung und Lärmbelästigung müssen einbezogen werden.
B90/ Die Grünen	Den ausufernden Lkw-Verkehr wollen wir durch eine CO_2-orientierte Maut so regulieren, dass die entstehenden Kosten von den Verursacher*innen getragen werden.

25	**Ladeinfrastruktur ausbauen**
CDU/CSU	Unser Ziel ist es, das Ladesäulennetz so auszubauen, dass die Lademöglichkeiten ein Grund für den Wechsel auf Elektromobilität sind. Wir wollen, dass Schnellladesäulen bundesweit im Fernverkehr möglichst innerhalb von zehn Minuten erreicht werden können und zudem das Bezahlsystem sowie die Anschlüsse vereinfacht und standardisiert werden.
SPD	Wir machen das Stromtanken so einfach wie bisher das Tanken von Benzin und Diesel. Den Fortschritt beim Ausbau der Ladesäulen für Elektroautos wollen wir vierteljährlich evaluieren und wo nötig mit Versorgungsauflagen und staatlichem Ausbau die notwendige verlässliche Erreichbarkeit von Ladepunkten herstellen.
Die Linke	Der Staat muss die Schaffung eines angemessenen Ladenetzes für Elektrofahrzeuge – auch mit den Ländern der EU – koordinieren.
B90/ Die Grünen	Wir beschleunigen den flächendeckenden Ausbau einer einheitlichen Ladeinfrastruktur, besonders im ländlichen Raum, inklusive Schnellladesäulen. Laden muss flächendeckend in Deutschland und Europa schnell, ökologisch, günstig und bequem möglich sein.
26	**Steuerliches Dienstwagenprivileg abschaffen**
Die Linke	Das steuerliche Dienstwagenprivileg wollen wir abschaffen, damit nicht weiterhin vor allem Gutverdienende, Arbeitgeber*innen und die Automobilindustrie auf Kosten der Allgemeinheit und der Umwelt profitieren.
B90/ Die Grünen	Wir […] gestalten die Dienstwagenbesteuerung sozial-ökologisch um.
FLUGVERKEHR	
27	**Nachtflugverbot einhalten**
Die Linke	Wir treten für ein striktes Nachtflugverbot von 22 bis 6 Uhr ein, insbesondere für stadtnahe Räume.
B90/ Die Grünen	Zur Reduktion von Fluglärm braucht es […] ein echtes Nachtflugverbot.

gegensätzliche Zielsetzung	
FDP	Wir Freie Demokraten wollen [...] eine Ausweitung von Nachtflugverboten verhindern.
28	**Luftverkehrssteuer abschaffen**
CDU/CSU	Flüge, bei denen alternative Kraftstoffe eingesetzt werden, wollen wir von der Luftverkehrssteuer befreien.
AfD	Die AfD befürwortet die Abschaffung der Luftverkehrsteuer und richtet sich gegen unrealistische CO_2-Reduktionsziele der EU.
FDP	Wir Freie Demokraten wollen die Luftverkehrssteuer abschaffen.
29	**Kurzstreckenflüge abschaffen**
Die Linke	Wir wollen ein Verbot von Flügen zu Zielorten, die mit dem Zug in bis zu 5 Stunden erreichbar sind und die nicht weiter als 500 Kilometer entfernt sind.
B90/ Die Grünen	Kurzstreckenflüge wollen wir ab sofort Zug um Zug verringern und bis 2030 überflüssig machen.
gegensätzliche Zielsetzung	
AfD	Der globale Flugverkehr ist von elementarer Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland und darf nicht kurzsichtig einer unwissenschaftlichen Klima-Hysterie geopfert werden.
30	**Kerosinsteuer einführen**
Die Linke	Wir wollen eine einheitliche Kerosinsteuer in der EU.
B90/ Die Grünen	Außerdem setzen wir uns für die Einführung einer europäischen Kerosinsteuer ein. Bis diese in der EU umgesetzt ist, werden wir auf nationaler Ebene eine Kerosinsteuer für innerdeutsche Flüge einführen.
31	**Subventionen für Treibstoffe im Flugverkehr abschaffen**
Die Linke	Die staatliche Milliardensubvention von Dieseltreibstoff, Flugbenzin und »Biokraftstoff« wollen wir abschaffen.
B90/ Die Grünen	Umweltschädliche Subventionen sind abzubauen und fortlaufende Finanzhilfen für Flughäfen zu beenden.

Tabelle A5.1: Gleiche, ähnliche und gegensätzliche Zielsetzungen zur Bildungsgerechtigkeit

Parteien	**Zielsetzungen und Zitate aus den Wahlprogrammen 2021**
KINDERGELD	
1	**Kindergeld/-grundsicherung: Erhöhung**
Die Linke	Kindergrundsicherung von 630€: als Sofortmaßnahme einkommensunabhängige Erhöhung des Kindergelds für alle auf 328€; Kinder aus armen Familien erhalten zusätzlich einen nach Alter gestaffelten Zuschlag von bis zu 302€
SPD	neues Kindergeld: Staffelung nach Einkommen der Familie, Basisbetrag bei ca. 250€, Höchstbetrag mind. doppelt so hoch
B90/Die Grünen	Kindergrundsicherung: jedes Kind bekommt einen festen Garantie-Betrag; GarantiePlus-Betrag für Kinder in Familien mit geringem oder gar keinem Einkommen
gegensätzliche Zielsetzung	
AfD	keine Änderung beim Kindergeld (nur: Missbrauch vermeiden)
2	**Kindergeld/-grundsicherung: Bündelung von Leistungen**
B90/Die Grünen	Kindergrundsicherung: Zusammenfassung von Kindergeld, Kinderfreibeträge, Kinderzuschlag
SPD	neues Kindergeld ersetzt Kinderfreibetrag und bündelt bisherige Leistungen (enthält das sächliche Existenzminimum inkl. Wohnkostenpauschale sowie Bildungs- und Teilhabekosten)
FDP	Kinderchancengeld bestehend aus Grundbetrag, Flexibetrag und nicht-materiellem Chancenpaket
gegensätzliche Zielsetzungen	
AfD	keine Änderung beim Kindergeld (nur: Missbrauch vermeiden)

B90/Die Grünen	Sozialgeld für Kinder und die Bedarfe für Bildung und Teilhabe in eine neue, eigenständige Leistung
3	**Kinder(chancen)geld: Digitaler Abruf**
FDP	digitale Beantragung des Kinderchancengelds
CDU/CSU	digitale Beantragung von Familienleistungen u.a. Kindergeld und Kinderzuschlag
gegensätzliche Zielsetzung	
AfD	keine Änderung beim Kindergeld (nur: Missbrauch vermeiden)
FRÜHKINDLICHE BILDUNG	
4	**Kita: Ausbau**
B90/Die Grünen	Engagement des Bundes beim Kita-Ausbau weiterführen und ausbauen (Ziel: für alle Kinder einen Platz in guter und inklusiver Kita)
CDU/CSU	Kita-Ausbau auch nach 2022 weiterfördern
5	**Kita: Kostenfreie Nutzung und Verpflegung**
Die Linke	gebührenfreie Kita, kostenfreie Verpflegung mit Kita-Essen
SPD	beitragsfreie Kitas, kostenlose gesundheitsfördernde Kita-Verpflegung
6	**Kita: Betreuungsschlüssel verbessern**
Die Linke	eine Betreuungskraft auf max. 3 unter Dreijährige und auf max. 8 über Dreijährige
B90/Die Grünen	eine Betreuungskraft auf max. 4 unter Dreijährige und auf max. 9 über Dreijährige
7	**Einführung von Sprachtests**
CDU/CSU	ab einem Alter von drei Jahren verbindliche Sprachstand-Tests einschließlich Sprachförderangeboten für alle Kinder (»Sprach-Kitas«)
FDP	Deutschtest ein Jahr vor Einschulung

INTEGRATION	
8	**Mehrsprachigkeit**
Die Linke	Förderung der Mehrsprachigkeit u.a. Anerkennung der Herkunftssprache in Prüfungen; vom Bund mitfinanziertes Programm: Aus- und Weiterbildung von zusätzlichen Lehrkräften, die Deutsch als Zweitsprache unterrichten
gegensätzliche Zielsetzung	
AfD	Deutsch in allen Lehr- und Bildungseinrichtungen
9	**Bildung für geflüchtete Kinder**
Die Linke	für geflüchtete und zugewanderte Kinder: Erstausstattung an Schulbedarf, zusätzliche Sprach- und Alphabetisierungskurse: Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung und Ganztagsplatz unabhängig vom Aufenthaltsstatus
B90/Die Grünen	Recht von Kindern, unabhängig von der Bleibeperspektive, auf Zugang zu Kitas, Schulen und anderen Bildungsangeboten
gegensätzliche Zielsetzung	
AfD	schulpflichtige Asylbewerber: Vorbereitung auf Rückkehr in Heimatland als Ziel, falls sie kein Deutsch sprechen: Unterricht in Muttersprache
SCHULE	
10	**Ganztagsangebot**
Die Linke	Rechtsanspruch auf Ganztagsplatz in Kita und Ganztagsangebot für Schulkinder
SPD	Recht auf einen Ganztagsplatz für jedes Grundschulkind
B90/Die Grünen	Recht auf einen Ganztagsplatz für jedes Grundschulkind
11	**Mehr pädagogisches Personal und Lehrkräfte**
SPD	Zahl der Nachwuchskräfte in den erzieherischen Berufen bis 2030 bundesweit verdoppeln

Die Linke	Offensive des Bundes: Einstellung von zusätzlichen 100 000 Lehrkräften und 200 000 Erzieher:innen; Anreize über Aufwertung der Sozial- und Erziehungsberufe
B90/Die Grünen	Fachkräfteoffensive als Bund-Länder-Programm, um Mangel an pädagogischen Fach- und Lehrkräften zu bewältigen (u.a. Programm für Quereinsteiger)
12	**Erhalt des differenzierten Schulsystems**
AfD	Differenziertes Schulsystem, auch Erhalt der Förder-/Sonderschulen
FDP	Differenziertes Schulsystem, auch Erhalt der Förder-/Sonderschulen, aber: Wahlfreiheit für Eltern zw. Regelunterricht und speziellen Klassen; bundesweite Abschlussprüfungen (Abitur und Mittlere Reife)
gegensätzliche Zielsetzung	
Die Linke	Gemeinschaftsschule: »eine Schule für alle«, ganztägig organisiert, alle Schulabschlüsse
13	**Sozialarbeit an Schulen**
Die Linke	Programm für Schulsozialarbeit: mindestens eine Fachkraft für Schulsozialarbeit je 150 Schüler:innen garantiert
SPD	Bundesprogramm für Schulsozialarbeit: Bereitstellung von Mitteln an Kommunen zur Förderung von Chancenhelfern an jeder Schule
B90/Die Grünen	Förderung multiprofessioneller Teams (Lehrkräfte, Schulsozialarbeiter:innen, Erzieher:innen, Schulpsycholog:innen und weitere) in Schulen
14	**Kostenlose Verpflegung und Beförderung von Schüler:innen**
Die Linke	Kostenloses Schulessen, kostenfreie Beförderung für Schulkinder
SPD	für Schulkinder freie Fahrt in Bus und Bahn im Nahverkehr
15	**Digitalisierung an Schulen**
FDP	DigitalPakt 2.0 (Kooperation von Bund und Ländern): Investition in IT-Administratoren, Dienstgeräte für Lehrkräfte, digitales Lernmaterial sowie Fortbildungen

B90/Die Grünen	Förderung der digitalen Infrastruktur (im Rahmen der Kompetenz des Bundes): hauptberufliche Administrator:innen (Weiterentwicklung des DigitalPakts)
SPD	Weiterführung des DigitalPakts Schule u.a. Modernisierungsprogramm des Bundes (Gebäudesanierung und digitale Ausstattung), und ermöglichen einer »einfachen, unbürokratischen Umsetzung der digitalen Grundausstattung«, Schwerpunkt auf Ganztagsschule; Lehr- und Lernmaterialien für inklusive, ganzheitliche Bildung, die auf einer (bereits durch DigitalPakt beauftragte und finanzierte) Open-Source- Plattform für alle zugänglich
16	**Digitale Ausstattung für Schüler:innen**
Die Linke	digitale Ausstattung von Schulkindern (Laptop, Drucker, WLAN)
SPD	für jede:n Schüler:in: Ausstattung mit digitalem Endgerät und Zugang zum Internet; Sozialtarif für den Netzzugang für Schüler:innen
B90/Die Grünen	Digitales Endgerät für Schulkinder
gegensätzliche Zielsetzung	
AfD	erste vier Jahre in der Schule digitalfrei
ANDERES	
17	**Ganzheitliche Bildung und infrastrukturelle Angebote**
Die Linke	wohnortnahe und möglichst gebührenfreie infrastrukturellen Angebote (ÖPNV, Kinder- und Jugendfreizeiteinrichtungen, Musikschulen, Bibliotheken etc.)
SPD	Bundesprogramm Gemeindehaus 2.0: Bündelung von infrastrukturellen Angeboten unter einem Dach (außerschulische Bildung, Sport, Kultur und Jugendarbeit, Netzwerke für den Kinderschutz, barrierefreie digitale Infrastruktur für alle Kinder und Jugendlichen)
18	**Sozialkriterien bei der Vergabe von Bundesmitteln**
SPD	Einführung von Sozialkriterien bei Vergabe von Mitteln des Bund und der Länder

Die Linke	50 Mrd. für Sanierung von Schulen – Verteilung bedarfsgerecht nach Sozialindex (besonders für Brennpunktschulen)
19	**Bildungsföderalismus: mehr Kompetenz beim Bund**
FDP	mehr Vereinheitlichung, Mitsprache Bund; GG-Änderung, damit Bund und Länder zusammen Qualität und Weiterentwicklung der Bildung sicherstellen
Die Linke	Aufhebung des Kooperationsverbots – Bildung als Gemeinschaftsaufgabe im GG verankern
gegensätzliche Zielsetzung	
CDU/CSU	Erhalt des Bildungsföderalismus

Tabelle A6.1: Gleiche, ähnliche und gegensätzliche Zielsetzungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Parteien	**Zielsetzungen und Zitate aus den Wahlprogrammen 2021**
1	**Elterngeld, Dauer**
CDU/CSU	Wir wollen die Partnermonate beim Elterngeld um weitere zwei auf insgesamt 16 Monate ausweiten, wenn sowohl Vater als auch Mutter Elternzeit nehmen.
FDP	Rechtsanspruch auf »Partnermonate« beim Elterngeld auf drei Monate verlängern. Damit erhöht sich die Bezugsdauer auf maximal 15 Monate.
Die Linke	Um Familie und Beruf besser zu vereinbaren, wollen wir den Elterngeldanspruch auf 12 Monate pro Elternteil (bzw. 24 Monate für Alleinerziehende) verlängern.
B90/Die Grünen	Mit der KinderZeit Plus wollen wir das Elterngeld auf 24 Monate ausweiten: pro Elternteil je acht Monate, weitere acht Monate können flexibel untereinander aufgeteilt werden.
2	**Betriebskindergärten**
AfD	Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu vereinfachen, sind Betriebskindergärten stärker als bisher zu fördern.
FDP	Dazu wollen wir Betriebskindergärten auch steuerlich fördern
3	**Familienbesteuerung**
AfD	Die AfD fordert daher auch zur Vermeidung von Trennungen eine familienfreundliche Steuer- und Abgabenpolitik, die es Familien ermöglicht, auf Wunsch auch mit nur einem Erwerbseinkommen eine Familie zu ernähren, ohne gravierende Einbußen des Lebensstandards.
B90/Die Grünen	Paare, die bereits verheiratet sind, können sich entscheiden, ob sie sich einzeln veranlagen oder weiterhin das Ehegattensplitting nutzen wollen. Zugleich stärken wir mit der Kindergrundsicherung Familien. Alleinerziehende, die heute am stärksten von Armut betroffen sind, entlasten wir mit einer Steuergutschrift.

4	**Elternzeit**
SPD	Die erste Säule sind zwei Wochen Elternschaftszeit direkt nach Geburt eines Kindes, auf die jeder Vater bzw. der/die Partner*in kurzfristig und sozial abgesichert Anspruch hat.
Die Linke	Wir wollen einen zusätzlichen Elternschutz von zehn Tagen bezahlter Freistellung für den zweiten Elternteil nach der Geburt des Kindes.
B90/Die Grünen	Für die besondere Zeit direkt nach der Geburt wollen wir neben dem Mutterschutz auch für den zweiten Elternteil eine 14-tägige Freistellung einrichten
5	**Kinderbetreuung**
CDU/CSU	Damit helfen wir Kindern in ihrer Entwicklung und unterstützen Eltern bei der Vereinbarkeit von Familien und Beruf. … Wir werden den Kita-Ausbau und die Weiterentwicklung der Qualität auch über 2022 hinaus weiter fördern.
SPD	Der Rechtsanspruch auf ein ganztägiges Bildungs- und Betreuungsangebot im Grundschulalter ist ein wichtiger Beitrag zur Bildungsgerechtigkeit und zudem für viele Eltern der notwendige nächste Schritt in der Vereinbarkeit von Familie und Beruf […]
FDP	[…] den Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung auch in der Praxis und perspektivisch ab dem Ende des Mutterschutzes garantieren […]
Die Linke	Gebührenfreie öffentliche Kinderbetreuung für Kinder aller Altersgruppen. Die öffentlichen Betreuungsangebote insbesondere für Kinder ab dem ersten Lebensjahr müssen ausgebaut werden, damit ihr Rechtsanspruch auf pädagogische Förderung eingelöst werden kann.

6	**Elterngeld, Höhe**
SPD	Die zweite Säule ist die Familienarbeitszeit, mit der wir den derzeitigen Partnerschaftsbonus beim ElterngeldPlus zu einer flexiblen, geförderten Elternteilzeit nach dem ersten Lebensjahr eines Kindes ausbauen werden. Wenn in Paarfamilien beide Elternteile gleichzeitig oder Alleinerziehende etwas weniger als Vollzeit arbeiten, sollen sie zukünftig je zehn Monate ElterngeldPlus erhalten – mindestens 200 und höchstens 900 Euro.
Die Linke	Außerdem wollen wir den Mindestbetrag des Elterngelds auf 400 Euro und beim ElterngeldPlus entsprechend auf 200 Euro anheben.
7	**Kinderkrankentage**
SPD	Die dritte Säule ist die dauerhafte Ausweitung der pandemiebedingt erhöhten Kinderkrankentage auf 20 Tage pro Kind, Jahr und Elternteil (als »Elterngeld akut«) – bei mehr als zwei Kindern maximal 45 Tage pro Elternteil und 90 Tage für Alleinerziehende.
Die Linke	Aufgrund der Corona-Pandemie wurden die Kinderkrankentage befristet bis Ende 2021 für gesetzlich versicherte Elternteile um zehn weitere Tage je Kind und für Alleinerziehende um zusätzlich zwanzig Tage je Kind verlängert.
B90/Die Grünen	[…] darum soll der Anspruch auf ein Kinderkrankengeld auf 15 Tage im Jahr pro Kind und Elternteil steigen, Alleinerziehende bekommen 30 Tage.
8	**Familien-Pflegezeit**
SPD	Unser Modell der Familienpflegezeit ist die vierte Säule. Wer Angehörige pflegt, soll dabei unterstützt werden, die Pflege mit Erwerbsarbeit zu kombinieren. Das bedeutet: 15 Monate Anspruch auf Unterstützung (Lohnersatz) bei einer Arbeitszeitreduzierung für jeden nahen Angehörigen ab Pflegegrad 2, auf mehrere Pflegepersonen aufteilbar.

Die Linke	Wir brauchen für alle Beschäftigten einen Rechtsanspruch auf eine sechs wöchige Pflegezeit mit Lohnfortzahlung durch die Arbeitgeber*innen (vgl. Kapitel »Für einen linken Feminismus«).
9	**Zeitautonomie**
CDU/CSU	Uns ist wichtig, dass Eltern in bestimmten Lebensphasen ihre Arbeitszeit reduzieren und in anderen Zeiten mit ganzer Kraft ihrem Beruf nachgehen können. Wir werden Wahlfreiheit durch mehr Zeitsouveränität über das ganze Berufsleben ermöglichen.
Die Linke	Es braucht einen Rechtsanspruch auf familiengerechte Arbeitszeiten für alle, die Verantwortung in Erziehung und Pflege übernehmen (vgl. Kapitel »Familien dort unterstützen, wo sie es brauchen«).
B90/Die Grünen	Darüber hinaus sollen die Möglichkeiten aller Arbeitnehmer*innen, selbst flexibler über die eigene Arbeitszeit zu bestimmen – gerade um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern und Zeit für sich selbst zu haben –, verbessert werden.
10	**Familiengerechte Rente**
SPD	Wir wollen eine geschlechtergerechte Rente. Unterschiedliche Arbeitszeiten und familienbedingte Tätigkeiten bei den Renten werden wir gerechter behandeln.
AfD	Die AfD möchte hier einen Ausgleich herstellen, indem Familien für jedes Kind 20.000 Euro Beiträge der Eltern zur Rentenversicherung aus Steuermitteln erstattet bekommen, ohne dass sich die Rentenansprüche dadurch verringern.
FDP	Es muss zudem jederzeit möglich sein, Rentenpunkte auch für befristete Zeiträume zu splitten. Das muss für verheiratete, verpartnerte und auch für unverheiratete Eltern möglich sein. Partner sollen flexibel über die Aufteilung der Familien- und Erwerbsarbeit und damit auch über die Rentenansprüche entscheiden können.

11	**Haushaltsnahe Dienstleistungen**
CDU/CSU	Haushaltsnahe Dienstleistungen entlasten Familien im Alltag und schaffen mehr Zeit für Familie und Beruf. Deshalb werden wir die Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen verbessern.
FDP	Wir Freie Demokraten wollen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern. [...] die Betreuungszeiten flexibilisieren und die steuerliche Absetzbarkeit von Betreuungskosten ermöglichen.
B90/Die Grünen	Es gilt, familienunterstützende Dienstleistungen zu fördern, zum Beispiel für ergänzende Kinderbetreuung oder haushaltsnahe Dienstleistungen. Das ist besonders im Krankheitsfall wichtig, denn Kinder und Haushalt müssen trotzdem versorgt sein.

Tabelle A7.1: Gleiche, ähnliche und gegensätzliche Zielsetzungen zur Digitalisierung im Gesundheitswesen

Parteien	**Zielsetzungen und Zitate aus den Wahlprogrammen 2021**
1	**Datenschutz**
SPD	Wir wollen Datenschutz gewährleisten und geeignete Rahmenbedingungen, damit nicht die großen Plattformen auch die Gesundheitswirtschaft dominieren.
CDU/CSU	Die Patientinnen und Patienten der Zukunft werden – unter Wahrung des Schutzes ihrer Daten – ihre gesamte Krankengeschichte an einem Ort speichern und Ärzte und andere Leistungserbringer darauf zugreifen lassen können.
Die Grünen	Eine Weitergabe der Daten erfolgt dabei nicht gegen den Willen der Patient:innen. Die ärztliche Schweigepflicht und das Patient:innengeheimnis müssen auch für digitalisierte Gesundheitsdaten jederzeit gewahrt bleiben.
AFD	Wir befürworten eine Speicherung von Notfalldatensätzen, einer Medikamentenübersicht oder einer Patientenverfügung direkt auf einer Krankenversicherungskarte zum Nutzen des Patienten, über deren Nutzung dieser eigenverantwortlich entscheidet.
Die Linke	Die informationelle Selbstbestimmung von Patient:innen und Versicherten muss jederzeit gewahrt werden. Die Weitergabe der sensiblen Daten darf nur erfolgen, wenn eine Zustimmung entsprechend der DSGVO vorliegt.
2	**Datenspeicherung: nicht zentral**
AFD	Die AfD lehnt die Schaffung einer zentralen Datenbank mit der Anbindung von Kliniken, Praxen, therapeutischen Einrichtungen und Apotheken zur Speicherung vertraulicher Patientendaten ab.
Die Linke	Daten, die mit der elektronischen Gesundheitskarte erhoben werden, dürfen nicht zentral gespeichert

3	**Digitalisierung Krankenhäuser**
CDU/CSU	Mit dem virtuellen Krankenhaus wollen wir medizinisches Spezialwissen überall im Land gleichermaßen verfügbar machen. Televisiten und digitale fachliche Beratungen zwischen mehreren Ärzten eröffnen neue Perspektiven zur besseren Patientenversorgung vor Ort und können Erkrankten eine Verlegung ersparen.
FDP	Krankenhäuser sind Innovationsmotoren in der Krankenversorgung. Digitale Infrastruktur und robotische Assistenzsysteme wollen wir hier gezielt fördern.
4	**Strategie für Digitalisierung im Gesundheitswesen**
CDU/CSU	Wir werden an die e-Health-Strategie den Prozess »Digitale Gesundheit 2025« anschließen und diesen zu einer ressortübergreifenden eHealth-Roadmap »Digitale Gesundheit 2030« weiterentwickeln, die konkrete Handlungsempfehlungen für die digitalisierte Gesundheitsversorgung der Zukunft bis zum Jahr 2030 vorgibt.
Die Grünen	Zur Koordination all dieser Vorhaben wollen wir mit allen Nutzer:innen des Gesundheitswesens eine Strategie für die Digitalisierung entwickeln.

Literatur

ADAC. 2018. *Monitor »Mobil auf dem Land«. Gesamtbericht 26.11.2018*. Abrufbar unter: https://www.adac.de/-/media/pdf/motorwelt/adac-umfrage-mobil-auf-dem-land.pdf, zugegriffen: 13.8.2021.

AfD. 2021. *Deutschland. Aber normal. Programm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag.*

APuZ. 2017. Familienpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte,* Ausgabe 30–31/2017, 24. Juli 2017.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung. 2020. *Bildung in Deutschland 2020: ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt*. Bielefeld: wbv Media GmbH & Co. KG. Abrufbar unter: https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/71395.

Baumert, Jürgen (Hg.). 2001. *PISA 2000*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bertram, Hans. 2006. Generationenkonflikt oder Generationensolidarität? In *Demographischer Wandel. Die Stadt, die Frauen und die Zukunft*, 249–254. Düsseldorf: Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen.

Budge, Ian. 1987. The internal analysis of election programmes. In *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*, Hg. David Robertson, Derek Hearl, und Ian Budge, 15–38. Cambridge: Cambridge University Press.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). 2021. *Schule Macht Stark*. Abrufbar unter: https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/bildung-im-schulalter/schule-macht-stark/schule-macht-stark_node.html, zugegriffen: 14.4.2022.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). 2020. *Verkehr in Zahlen 2020/2021*. Abrufbar unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2020-pdf.pdf?__blob=publicationFile, zugegriffen: 13.8.2021.

Bundesregierung. 2019. *PISA-Studie.* Abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pisa-studie-1702496.

Bundesregierung. 2021. *Milliarden-Hilfe für Kinder und Jugendliche in der Pandemie.* Abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/programm-aufholen-nach-corona-1897750.

Bundeszentrale für politische Bildung. 2013. *PISA-Studie: Deutsche Schüler über dem Durchschnitt.* Abrufbar unter: https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/174546/pisa-studie.

Bündnis 90/Die Grünen. 2021. *Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021.*

CDU/CSU. 2021. *Das Programm für Stabilität und Erneuerung.Gemeinsam für ein modernes Deutschland.*

Das Erste. 2017. *Wahl 17.* Abrufbar unter: https://www.daserste.de/information/politik-weltgeschehen/bundestagswahl-2017/sendung/themen-ard-wahlcheck-100.html.

Deutschlandfunk. 2018. *OECD-Studie zur Bildung in Deutschland.* Abrufbar unter: https://www.deutschlandfunk.de/oecd-studie-zur-bildung-in-deutschland-sozial-schwache.680.de.html?dram:article_id=431260.

Die Linke. 2021. *Zeit zu handeln! Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021.*

Downs, Anthony. 1957. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.

Duval, Dominic, und Francois Pétry. 2019. Time and the Fulfillment of Election Pledges. *Political Studies* 67:207-233. DOI: https://doi.org/10.1177/0032321718762882.

Enelow, James M., und Melvin J. Hinich. 1984. *The spatial theory of voting: An introduction*. Cambridge; London; Melbourne: Cambridge University Press.

Eurostat. 2021. *Wochenarbeitszeit nach Geschlecht.* Abrufbar unter: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_ewhun2&lang=de, zugegriffen: 22.7.2021.

Familienbericht. 2021. *Eltern sein in Deutschland. Ansprüche, Anforderungen und Angebote bei wachsender Vielfalt. Empfehlungen für eine wirksame Politik für Familien.* Bericht der Sachverständigenkommission des Neunten Familienberichts. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/27200.

FDP. 2021. *Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der Freien Demokraten.*

Ferguson, Mark J. 2019. Germany. In *Party mandates and democracy: Making, breaking, and keeping election pledges in twelve countries*, Hg. Elin Naurin, Terry J. Royed, und Robert Thomson, 223–240. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Forschungsgruppe Wahlen. 2021. *Politbarometer. Wichtige Probleme in Deutschland – I.* Abrufbar unter: https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/, zugegriffen: 17.2.2022.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ). 2019. *Städtetag warnt vor Verkehrskollaps.* Abrufbar unter: https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/auto-verkehr/staedtetag-warnt-vor-verkehrskollaps-15967375.html, zugegriffen: 13.8.2021.

Franzmann, Simon, und André Kaiser. 2006. Locating Political Parties in Policy Space: A Reanalysis of Party Manifesto Data. *Party Politics* 12(2):163-188. DOI: https://doi.org/10.1177/1354068806061336.

Geißler, Rainer, und Sonja Weber-Menges. 2010. Bildungsungleichheit – Eine deutsche Altlast. Die bildungssoziologische Perspektive. In *Handbuch Bildungsfinanzierung*, Hg. Heiner Barz, 155–165. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Green-Pedersen, Christoffer. 2007. The Growing Importance of Issue Competition: The Changing Nature of Party Competition in Western Europe. *Political Studies* 55(3):607-628. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00686.x.

Helbig, Marcel. 2012. Bildungsföderalismus und die ungleiche Verteilung von Bildungschancen. *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit: Vierteljahresheft zur Förderung von Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe* 43(2).

Hopf, Wulff, und Benjamin Edelstein. 2018. Chancengleichheit zwischen Anspruch und Wirklichkeit. *Dossier: Bildung, Bundeszentrale für politische Bildung*:91-100.

Huebener, Mathias, C. Katharina Spieß und Sabine Zinn. 2020. SchülerInnen in Corona-Zeiten: Teils deutliche Unterschiede im Zugang zu Lernmaterial nach Schultypen und -trägern. *DIW Wochenbericht* 87(47):865-875. DOI: https://doi.org/10.18723/diw_wb:2020-47-1.

Infratest dimap. 2020. *ARD-DeutschlandTREND Juli 2020.* Abrufbar unter: https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-2271.pdf, zugegriffen: 20.02.2022.

Infratest dimap. 2017. *ARD-DeutschlandTREND Oktober 2017.* Abrufbar unter: https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-985.pdf, zugegriffen 21.02.2022.

Janson, Matthias. 2019. *So viel Stau in Deutschland wie noch nie.* Abrufbar unter: https://de.statista.com/infografik/10466/gemeldete-staus-auf-deutschen-autobahnen/, zugegriffen: 13.8.2021.

Kaack, Heino. 1971. *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Keller, Sarah. 2021. *Anzahl der Passagiere auf deutschen Flughäfen von 2001 bis 2020.* Abrufbar unter: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/77928/umfrage/passagiere-auf-deutschen-flughaefen/, zugegriffen: 13.8.2021.

Klaas, Katharina, und Alexander Kaas Elias. 2021. *Verkehrswende im ländlichen Raum. VCD Fact Sheet 4/2021*. Abrufbar unter: https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Themen/soziale_Verkehrswende/VCD_Factsheet_Verkehrswende_laendlicher_Raum.pdf, zugegriffen: 13.8.2021.

Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert und Ian Budge. 1994. *Parties, policies, and democracy*. Boulder: Westview Press.

Knie, Andreas, und Weert Canzler. 2019. Wir haben uns festgefahren. *WZB-Mitteilungen*(163: in touch):71-73.

Koalitionsvertrag (SPD, Grüne, FDP). 2021. *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.*

Lee, David S., David W. Fahey, Agnieszka Skowron, Myles R. Allen, Ulrike Burkhardt, Qi Chen, Sarah J. Doherty, Sarah Freeman, Piers M. Forster, Jan Fuglestvedt, Andrew Gettelman, Rubén Rodríguez de León, Ling L. Lim, Marianne T. Lund, Richard J. Millar, Bethan Owen, Joyce E. Penner, Giovanni Pitari, Michael J. Prather, Robert Sausen und Laura J. Wilcox. 2021. The contribution of global aviation to anthropogenic climate forcing for 2000 to 2018. *Atmospheric Environment* 244:117834. DOI: https://doi.org/10.1016/j.atmosenv.2020.117834.

Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of democracy*. New Haven: Yale University Press.

Manin, Bernhard, Adam Przeworski und Susan C. Stokes. 1999. Elections and Representation. In *Democracy, Accountability, and Representation*, Hg. Przeworski, Adam, Susan C. Stokes und Bernard Manin, 29–54. Cambridge: Cambridge University Press.

Mansbridge, Jane. 2003. Rethinking representation. *American Political Science Review* 97(4):515-528. DOI: https://doi.org/10.1017/S00030554 03000856.

Matthieß, Theres. 2019. Equal Performance of Minority and Majority Coalitions? Pledge Fulfilment in the German State of NRW. *German Politics* 28(1):123-144. DOI: https://doi.org/10.1080/09644008.2018.15 28235.

Merz, Nicolas. 2017. *The Manifesto-Media Link: How Mass Media Mediate Manifesto Messages*. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.

Merz, Nicolas, und Sven Regel. 2013. Die Programmatik der Parteien. In *Handbuch Parteienforschung*, Hg. Oskar Niedermayer, 211–238. Wiesbaden: Springer.

Müller, Stefan. 2020. Media Coverage of Campaign Promises Throughout the Electoral Cycle. *Political Communication* 37(5):696-718. DOI: https://doi.org/10.1080/10584609.2020.1744779

Müller, Stefan. 2022. The Temporal Focus of Campaign Communication. *Journal of Politics* 84(1):585-590. DOI: https://doi.org/10.1086/71 5165.

Nationaler Bildungsbericht. 2020. *Bildung in Deutschland*. Abrufbar unter: https://www.bildungsbericht.de/de/nationaler-bildungs bericht.

Naurin, Elin. 2011. *Promising Democracy. Parties, Citizens and Election Promises*. Gothenburg: University of Gothenburg, Faculty of Social Sciences, Department of Political Science.

Naurin, Elin, Terry J. Royed und Robert Thomson (Hg.). 2019. *Party mandates and democracy: Making, breaking, and keeping election pledges in twelve countries*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

OECD. 2016. *Deutschlands PISA-Schock*. Abrufbar unter: https://www.oe cd.org/ueber-uns/erfolge/deutschlands-pisa-schock.htm.

Powell, G. Bingham. 2000. *Elections as instruments of democracy*. New Haven: Yale University Press.

Praprotnik, Katrin. 2017. *Parteien und ihre Wahlversprechen. Einblicke in die Politikgestaltung in Österreich*. Wiesbaden: Springer.

Prüm, Dietmar, Peter Kauschke, und Hanna Peiseler. 2017. *Aufbruch auf der letzten Meile – Neue Wege für die städtische Logistik*. Abrufbar unter: https://www.pwc.de/de/transport-und-logistik/pwc-studie-aufbruch-auf-der-letzten-meile.pdf, zugegriffen: 13.8.2021.

Richter, Ralph, Max Söding und Gabriela B. Christmann. 2020. Logistik und Mobilität in der Stadt von morgen: Eine Expert*innenstu-

die über letzte Meile, Sharing-Konzepte und urbane Produktion. *IRS Dialog*(1/2020). Erkner: Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS). Abrufbar unter: http://hdl.handle.net/10419/219451, zugegriffen: 13.8.2021.

Rölle, Daniel. 2000. Wahlprogramme: Richtschnur parlamentarischen Handelns. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 31(4):821-833.

Sachverständigenkommission des Neunten Familienberichts. 2021. *Familienbericht (2021): Eltern sein in Deutschland. Ansprüche, Anforderungen und Angebote bei wachsender Vielfalt. Empfehlungen für eine wirksame Politik für Familien*. Deutscher Bundestag.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (SVR Gesundheit). 2021. *Digitalisierung im Gesundheitswesen – Ziele und Rahmenbedingungen eines dynamisch lernenden Gesundheitssystems*. Abrufbar unter: https://www.svr-gesundheit.de/fileadmin/Gutachten/Gutachten_2021/SVR_Gutachten_2021.pdf, zugegriffen: 11.8.2021.

Sauga, Michael. 2021. Die Ampel-Parteien müssen ihre Versprechen brechen. *Der Spiegel*. Abrufbar unter: https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/spd-fdp-und-gruene-warum-die-ampel-parteien-ihre-versprechen-brechen-muessen-a-f7155dfb-7b12-495a-a8c8-61dbacedffbb.

Scherf, Christian, Lisa Ruhrort, Maximilian Bischof, Lena Damrau und Andreas Knie. 2019. *8. Mobilitätsmonitor – Mai 2019*. Abrufbar unter: https://www.internationales-verkehrswesen.de/mobilitaetsmonitor-8/, zugegriffen: 13.8.2021.

Schrum, Anja, und Ernst-Ludwig von Aster. 2020. *Transportaufkommen in Städten. Lieferstress auf der letzten Meile.* Deutschlandfunkkultur vom 17.03.2020. Abrufbar unter: https://www.deutschlandfunkkultur.de/transportaufkommen-in-staedten-lieferstress-auf-der-letzten.976.de.html?dram:article_id=472691, zugegriffen: 13.8.2021.

Schwager, Robert. 2005. PISA-Schock und Hochschulmisere – Hat der deutsche Bildungsföderalismus versagt? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*(2):189-205.

Schwedes, Oliver. 2019. Grundlagen der Verkehrspolitik und die Verkehrswende. In *Energiewende*, Hg. Jörg Radtke, und Wert Canzler, 193–220. Wiesbaden: Springer.

Sondierungspapier (SPD, Grüne, FDP). 2021. *Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP*.

SPD. 2021. *Aus Respekt vor Deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD*.

Spiegel. 2018. *Unicef-Studie: Deutschland bei Bildungsgerechtigkeit nur im Mittelfeld*. Abrufbar unter: https://www.spiegel.de/lebenundlernen/schule/unicef-studie-deutschland-bei-bildungsgerechtigkeit-nur-im-mittelfeld-a-1235821.html, zugegriffen: 26.7.2021.

Splendid Research. 2018. *Employer Attractiveness Monitor 2018*. Hamburg.

Statistisches Bundesamt (Destatis). 2019. *Pressemitteilung Nr. 139 vom 9. April 2019*. Abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/04/PD19_139_811.html, zugegriffen: 13.8.2021.

Statistisches Bundesamt (Destatis). 2021a. *Haushalte und Familien. Familien nach Lebensform und Kinderzahl in Deutschland*. Abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/2-1-familien.html, zugegriffen: 22.7.2021.

Statistisches Bundesamt (Destatis). 2021b. *Betreuungsquote von Kindern unter 6 Jahren nach Bundesländern*. Abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/Tabellen/betreuungsquote, zugegriffen: 22.7.2021.

Statistisches Bundesamt (Destatis). 2021c. Verkehr. Verkehr aktuell. *Fachserie 8* Reihe 1.1.

Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller und Torbjörn Bergman (Hg.). 2010. *Cabinets and coalition bargaining: the democractic life cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Suhr, Frank. 2017. *Bundestagswahl 2017: Diese Themen sind wichtig bei der Bundestagswahl*. Abrufbar unter: https://de.statista.com/infografik/10787/wichtige-themen-bei-der-bundestagswahl/.

Thies, Michael F. 2001. Keeping Tabs on Partners. *American Journal of Political Science* 45(3):580-598. DOI: https://doi.org/10.2307/2669240.

Thomassen, Jacques, und Hermann Schmitt. 1997. Policy representation. *European Journal of Political Research* 32(2):165-184. DOI: https://doi.org/10.1111/1475-6765.00337.

Thomson, Robert, Terry Royed, Elin Naurin, Joaquín Artés, Rory Costello, Laurenz Ennser-Jedenastik, Mark Ferguson, Petia Kostadinova, Catherine Moury, François Pétry und Katrin Praprotnik. 2017. The Fulfillment of Parties' Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Power Sharing. *American Journal of Political Science* 61(3):527-542. DOI: https://doi.org/10.1111/ajps.12313.

Umweltbundesamt. 2021. *Umweltbelastungen durch Verkehr*. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/umweltbelastungen-durch-verkehr, zugegriffen: 13.8.2021.

UNICEF. 2018. *Hohe Wirtschaftskraft garantiert keine Bildungsgerechtigkeit.* Abrufbar unter: https://www.unicef.de/informieren/aktuelles/presse/2018/ungleiche-bildungschancen-kinder-in-industrielaendern/177516.

Vehrkamp, Robert, und Theres Matthieß. 2018. Versprochen wird nicht gebrochen. *Einwurf – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung*(1/2018).

Vehrkamp, Robert, und Theres Matthieß. 2019. *Besser als ihr Ruf. Halbzeitbilanz der Großen Koalition zur Umsetzung des Koalitionsvertrags 2018*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung; Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD_Studie_Besser_als_ihr_Ruf.pdf.

Vehrkamp, Robert, und Theres Matthieß. 2021. *Versprechen gehalten – Schlussbilanz zum Koalitionsvertrag der GroKo*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, WZB.

Volkens, Andrea, Tobias Burst, Werner Krause, Pola Lehmann, Theres Matthieß, Sven Regel, Bernhard Weßels und Lisa Zehnter. 2021. *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR). Version 2021a.* Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. DOI: https://doi.org/10.25522/manifesto.mpds.2021a.

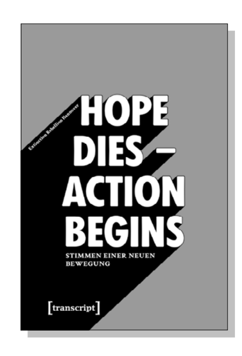
Volkens, Andrea, und Nicolas Merz. 2015. Verschwinden die programmatischen Alternativen? In *Demokratie und Krise: Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, Hg. Wolfgang Merkel, 95–126. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-05945-3_4.

Weingart, Peter, und Niels Christian Taubert. 2006. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung. In *Das Wissensministerium. Ein halbes Jahrhundert Forschungs-und Bildungspolitik in Deutschland*, Hg. Peter Weingart und Niels Christian Taubert, 11–29. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

Wolters-Vogeler, Gudrun. 2016. *Bildungsgerechtigkeit und Föderalismus ein Gegensatz?* Abrufbar unter: https://schulleitungsverbaende.de/index.php/news/38-herbsttagung-2016-vorsitzende-wolters-vogeler-im-amt-bestaetigt.

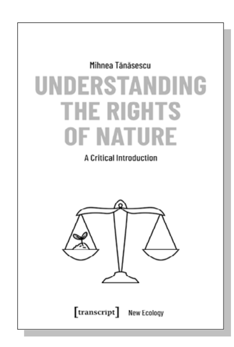
ZEIT Online. 2020. *Deutsche E-Autobauer verpassen laut Experten das große China-Geschäft.* Abrufbar unter: https://www.zeit.de/mobilitaet/2020-09/experten-warnen-deutsche-elektroauto-hersteller-zu-langsam-china-bild, zugegriffen: 13.08.2021.

Politikwissenschaft



Extinction Rebellion Hannover
»Hope dies – Action begins«:
Stimmen einer neuen Bewegung

2019, 96 S., kart.
7,99 € (DE), 978-3-8376-5070-9
E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation
PDF: ISBN 978-3-8394-5070-3
EPUB: ISBN 978-3-7328-5070-9



Mihnea Tanasescu
Understanding the Rights of Nature
A Critical Introduction

February 2022, 168 p., pb.
40,00 € (DE), 978-3-8376-5431-8
E-Book: available as free open access publication
PDF: ISBN 978-3-8394-5431-2



Gregor Ritschel
Freie Zeit
Eine politische Idee von der Antike bis zur Digitalisierung

2021, 274 S., kart.
28,00 € (DE), 978-3-8376-5572-8
E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation
PDF: ISBN 978-3-8394-5572-2
EPUB: ISBN 978-3-7328-5572-8

Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten finden Sie unter www.transcript-verlag.de